

Geld als water

Een onderzoek naar de strategische beleidsruimte van het Ministerie van LNV voor het combineren van natuur- en waterinvesteringen

Ir. T.A. Vogelzang
Dr. Ir. B. Enserink
Drs. M.A.H.J. van Bavel
Dr. W.M. Dicke
Ir. D.P. Kamps
Ing. L.F. Puister

Onderzoek van LEI en TU Delft



Technische Universiteit Delft

Projectcode 30101

Mei 2004

Rapport 3.04.04

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- ☐ Wettelijke en dienstverlenende taken
- ☐ Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- ☒ Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- ☐ Ruimte en Economie
- ☐ Ketens
- ☐ Beleid
- ☐ Gamma, instituties, mens en beleving
- ☐ Modellen en Data

Geld als water; Een onderzoek naar de strategische beleidsruimte van het Ministerie van LNV voor het combineren van natuur- en waterinvesteringen

Vogelzang, T.A., B. Enserink, M.A. van Bavel, W.M. Dicke, D. Kamps en L. Puister

Den Haag, LEI, 2004

Rapport 3.04.04; ISBN 90-5242-901-4; Prijs € 14,- (inclusief 6% BTW)

56 p., fig., tab., bijl.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de strategische beleidsruimte van het Ministerie van LNV voor het inbrengen van haar belangen in en het zoeken van strategische partners betreffende de reservering van ruimte voor natuurontwikkeling in andere beleidsarena's. Het gaat daarbij primair om de arena van het waterbeleid. Het onderzoek is opgehangen aan een tweetal concrete beleidsprojecten die momenteel in uitvoering zijn, te weten het Nationaal Bestuursakkoord Water en het project Ruimte voor de Rivier. Daarvoor is in eerste instantie het bestuurlijke en politieke krachtenveld rond deze projecten in kaart gebracht en worden de kansen en bedreigingen die beide projecten voor het Ministerie van LNV inhouden beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal thema's en beleidsvelden die voor natuur- en waterinvesteringen van belang zijn, waarna de mogelijke strategieën voor het Ministerie van LNV om te interveniëren in het gecombineerde natuur- en waterveld geanalyseerd worden. Het rapport sluit af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- ☒ toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- ☐ niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	13
1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek	13
1.2 Aanpak van het onderzoek	13
1.3 Opbouw van het rapport	14
2. Beschrijving van de cases	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Nationaal Bestuursakkoord Water	15
2.2.1 Achtergrond en inhoud NBW	15
2.2.2 Kansen en bedreigingen voor het Ministerie van LNV	18
2.3 Ruimte voor de Rivier	21
2.3.1 Achtergrond en inhoud Ruimte voor de Rivier	21
2.3.2 Kansen en bedreigingen voor het Ministerie van LNV	24
2.4 Conclusies	26
3. Thema's en beleidsarena's voor natuur- en waterinvesteringen	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Overzicht van relevante thema's en beleidsarena's	28
3.3 Procesregie	29
3.4 De Vogel- en Habitatrichtlijn	30
3.5 De EU-Kaderrichtlijn Water	31
3.6 De Ecologische Hoofdstructuur	32
3.7 Blauwe diensten	33
3.8 Verdroging	34
3.9 Functiecombinaties	34
3.10 Geldstromen	35
3.11 Conclusies	35
4. Mogelijke strategieën voor het Ministerie van LNV	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Krachtenveldanalyse Ruimte voor de Rivier	37
4.3 Krachtenveldanalyse Nationaal Bestuursakkoord Water	39
4.4 Mogelijke strategieën	40
	5

	Blz.
4.4.1 Samenwerken	41
4.4.2 Ruilen	42
4.4.3 Hiërarchische dwang door LNV	44
4.4.4 Hiërarchische dwang van buiten LNV	45
4.5 Conclusies	45
5. Conclusies en aanbevelingen	46
5.1 Conclusies	46
5.2 Aanbevelingen	47
Literatuur	49
Bijlagen	
1 Overzicht geïnterviewden	51
2 Deelnemers workshop	52
3 Programma Workshop Waterinvesteringen	55

Woord vooraf

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de strategische beleidsruimte van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het inbrengen van haar belangen in en het zoeken naar strategische partners betreffende de realisatie van ruimte voor natuurontwikkeling in andere beleidsarena's.

Concreet ging het daarbij primair om de arena van het waterbeleid. Onderzocht is hoe en op welke manier middelen voor waterbeleid eventueel mede aan te wenden zijn voor de realisatie van nieuwe natuur in ons land.

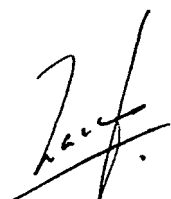
Het onderzoek is opgehangen aan een tweetal concrete beleidsprojecten die momenteel in uitvoering zijn, te weten het Nationaal Bestuursakkoord Water en het project Ruimte voor de Rivier. Daarvoor is in eerste instantie het bestuurlijke en politieke krachtenveld rond deze projecten in kaart gebracht en worden de kansen en bedreigingen die beide projecten voor het Ministerie van LNV inhouden beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal thema's en beleidsvelden die voor natuur- en waterinvesteringen van belang zijn, waarna de mogelijke strategieën voor het Ministerie van LNV om te interveniëren in het gecombineerde natuur- en waterveld geanalyseerd worden.

Het rapport sluit af met een aantal conclusies en aanbevelingen over de wijze waarop het Ministerie van LNV meer handelingsruimte zou kunnen verwerven om nieuwe coalities met stakeholders rond het waterbeleid aan te gaan, teneinde meer pro-actief om te gaan met bestaande knelpunten en toekomstige ontwikkelingen rond het natuurbeleid.

Het onderzoek werd mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van het Ministerie van LNV (Onderzoeksprogramma 262 Waterbeheer). Het onderzoek werd begeleid door een klankbordgroep, bestaande uit J. Dalhuisen (voorzitter) en J. van Bodegraven van de Directie Natuur van het Ministerie van LNV, J. Buntsma van de Directie Water van het Ministerie van V&W, G. Beugelink van het RIVM, W.H. Streekstra van LTO Nederland, W. Thissen van de TU Delft en C. Kwakernaak van Alterra.

Daarnaast is een groot aantal personen geïnterviewd en/of heeft meegedaan aan de workshop die in het kader van het onderzoek gehouden is (zie bijlagen 1 en 2).

Het LEI en de TU Delft danken alle betrokkenen hartelijk voor hun bijdrage aan het welslagen van het onderzoek en ik spreek hierbij de hoop uit dat het rapport een substantiële bijdrage kan leveren aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van het Ministerie van LNV en de andere betrokken actoren.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen Directeur LEI B.V.

Samenvatting

Doel en opzet van het onderzoek

In het voorjaar van 2003 werden het LEI en de TU Delft door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) verzocht om onderzoek te doen naar de strategische beleidsruimte van het ministerie voor het inbrengen van haar belangen in en het zoeken van strategische partners betreffende de reservering van ruimte voor natuurontwikkeling in andere beleidsarena's. Concreet ging het daarbij primair om de arena van het waterbeleid.

De onderzoeksvraag luidde: welke mogelijkheden heeft LNV voor het sluiten van strategische allianties met andere (semi-)overheidsorganisaties, met als doel om middels investeringen in waterbeleid het areaal natuur in Nederland uit te breiden. Anders geformuleerd: hoe en op welke manier zijn de financiële middelen voor het waterbeleid in ons land eventueel mede aan te wenden voor de realisatie van nieuwe natuur?

Besloten werd het onderzoek op te hangen aan een tweetal concrete beleidsprojecten die momenteel in uitvoering zijn, te weten het Nationaal Bestuursakkoord Water en het project Ruimte voor de Rivier. Voor beide projecten werden in overleg met LNV de belangrijkste stakeholders geselecteerd en geïnterviewd. Vervolgens werden hun opvattingen en meningen inzake mogelijke gecombineerde water-natuurinvesteringen met elkaar geconfronteerd in een workshop. Het onderzoek beoogde daarmee ook bij te dragen aan een realistisch beeld bij alle betrokken partijen over elkaars doelstellingen, vooronderstellingen en speelruimte inzake mogelijke gecombineerde investeringen in water en natuur.

Op basis van het literatuuronderzoek, de gehouden interviews en de gehouden workshop werden uiteindelijk een aantal conclusies en aanbevelingen voor het Ministerie van LNV geformuleerd.

De beschreven cases

Het Nationaal Bestuursakkoord Water is een behoorlijk ambitieus convenant. Geheel volgens de aard van een convenant kent het veel procesmatige afspraken. Er zijn veel *soft agreements*, open einden en er is geen sprake van afdwingbaarheid. Deze openheid biedt enerzijds kansen, maar in combinatie met de gebrekkig vormgegeven *commitments* tussen de partijen, zit hierin ook een groot afbreukrisico. Immers: alleen de waterschappen en het Rijk hebben zich gecommitteerd aan de financiering van de maatregelen die uit het NBW voortvloeien.

Een ander element dat opvalt bij het NBW is dat alleen overheidspartijen het akkoord hebben ondertekend. Maatschappelijke organisaties zijn niet betrokken in het proces. Deze partijen beschikken wel over blokkademacht en het kan zijn dat hier vertraging uit gaat voortvloeien.

Ruimte voor de Rivier is een veel concreter beleidsproject, waarbij sprake is van een regionale insteek, een sterke bestuurlijke betrokkenheid én de betrokkenheid van belangengroepen via de klankborden. Deze structuur leent zich bij uitstek voor het zoeken naar win-winsituaties in de uitvoering van concrete projecten. Daar liggen zeker kansen voor gecombineerde natuur-waterinvesteringen.

Meervoudig ruimtegebruik biedt in het project Ruimte voor de Rivier veel mogelijkheden om efficiëntievoordelen te behalen in het realiseren van verschillende beleidsdoelstellingen. Dat geldt met name voor het gecombineerd realiseren van natuur- en waterdoelen.

Relevante thema's en beleidsarena's

Uit de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews komen vijf beleidsarena's en drie thema's naar voren waarop LNV met betrekking tot gecombineerde natuur- en waterinvesteringen ofwel effectiever zou kunnen opereren dan wel nieuwe activiteiten zou kunnen ontplooiën. Dit zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn, de EU-Kaderrichtlijn Water, de EHS, blauwe diensten, verdroging, procesregie, functiecombinaties en geldstromen. Uit de analyse van deze thema's en beleidsarena's blijkt dat projecten die dienen voor ruimtereserveringen voor waterbeheer goed kunnen samengaan met het creëren van ruimte voor nieuwe natuur. Het Ministerie van LNV kan op basis van deze thema's en arena's diverse strategieën ontwikkelen om gecombineerde natuur- en waterinvesteringen in bepaalde gebieden te stimuleren, dan wel ongewenste ontwikkelingen af te remmen. Met name op het regionale schaalniveau en in het kader van de uitwerking van het NBW lijken kansen aanwezig voor een pro-actieve opstelling en een slagvaardig optredende Directie Natuurbeheer van het Ministerie van LNV. LNV dient daartoe wel op een andere, meer procesgerichte in plaats van control-gerichte wijze deel te nemen in de verschillende arena's en daarbij liggen de beste kansen indien zij op concreet en lokaal/regionaal niveau aan kan sluiten bij lopende initiatieven.

Mogelijke strategieën voor LNV

In hoofdstuk 4 worden voor de beide cases Ruimte voor de Rivier en het NBW de belangrijkste betrokken actoren gepositioneerd ten opzichte van de Directie Natuur van LNV en haar beleidsdoelen. Daarbij wordt een duidelijk beeld geschetst van de relaties en afhankelijkheden van de directie ten opzichte van de meest relevant geachte andere partijen in beide gevallen. Vervolgens wordt aangegeven welke strategieën het Ministerie in welke gevallen kan gebruiken om haar doelen op het gebied van gecombineerde natuur- en waterinvesteringen te bereiken. Daarbij gaat het met name om samenwerken, ruilen, hiërarchische dwang van LNV zelf en hiërarchische dwang van buiten LNV.

Uit de analyse van deze mogelijk strategieën blijkt dat er bij Ruimte voor de Rivier eigenlijk alleen ruimte is voor LNV-inbreng wanneer zij zelf door het inzetten van eigen middelen wat wil bereiken. Samenwerken en ruilen zijn daarbij de aangewezen strategieën. Dwang, hoewel denkbaar via bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn, is hier geen geschikte strategie; de LNV kennis over die richtlijnen dient gepresenteerd te worden als een externe randvoorwaarde en de kennis kan daarbij uitgeruild worden. Dat werkt beter dan

dat deze middelen hiërarchisch ingezet worden. Binnen het NBW-veld is de situatie veel opener en zijn partijen gelijkwaardiger waardoor LNV ook vrijer kan beschikken over alle vier de middelen. Kansen en mogelijkheden op dit vlak worden verder uitgewerkt bij de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat het Ministerie van LNV onvoldoende aanwezig is in het krachtenveld rond nieuwe natuur en waterinvesteringen en zij laat daarbij ook kansen liggen. Het Ministerie wordt in dit krachtenveld door andere actoren in veel gevallen gekenschetst als bureaucratisch en niet pro-actief.

LNV dient dan ook primair gezamenlijk met andere partijen plannen voor het realiseren van gecombineerde natuur- en waterinvesteringen te ontwikkelen. Ten aanzien van het proces dat daarbij wordt doorlopen dienen afrekenbare (proces)doelen te worden geformuleerd; deze dienen echter vooral kwalitatief van aard te zijn, zoals voortgang, frequentie, leren, vertrouwen en satisfactie. Belangrijk voor LNV is ook regie te nemen in de discussie over de wijze waarop gecombineerde natuur- en waterinvesteringen gerealiseerd kunnen worden. LNV dient daarbij in het bijzonder alert te zijn op de procesregie en de communicatie over dat proces, mede om blokkades door traditionele criticasters te voorkomen.

Er is bij andere betrokken partijen zeker bereidheid om samen te werken met LNV bij het realiseren van gecombineerde natuur- en waterinvesteringen. Er moet bij LNV dan wel een verandering komen in de opstelling en de werkwijze van de organisatie en wel op de volgende punten: de (bedrijfs)cultuur, meer aandacht voor de regionale oplossingen en kansen en het zoeken naar andere en nieuwe partners. LNV dient daarbij niet alleen aandacht te besteden aan andere werkwijzen, maar vooral ook aan een betere beeldvorming over haar handelen.

Met name het Nationaal Bestuursakkoord Water biedt op het vlak van gecombineerde natuur- en waterinvesteringen mogelijkheden voor samenwerking en vorming van nieuwe allianties. Het NBW is echter ook een ambitieus convenant met erg veel procesmatige afspraken. Er zitten in het akkoord veel open einden en er is geen sprake van afdwingbaarheid. Deze openheid biedt enerzijds kansen, maar in combinatie met de gebrekkig vormgegeven commitments tussen de partijen, zit hierin ook een groot afbreukrisico voor de uitvoering van het akkoord. Een ander element dat opvalt bij het NBW is dat tot op heden alleen overheidspartijen het akkoord hebben ondertekend. Maatschappelijke organisaties zijn niet betrokken in het proces. Deze partijen beschikken wel over blokkademacht en het kan zijn dat hier vertraging bij de uitvoering van het NBW uit gaat voortvloeien.

Ook het project Ruimte voor de Rivier biedt goede mogelijkheden voor de combinatie van water- en natuurinvesteringen. Door veiligheids- en natuurfuncties te combineren kan efficiëntiewinst geboekt worden. Bepaalde investeringen hoeven dan slechts eenmaal gedaan te worden. Bovendien dient vervanging van de ene natuurwaarde door de andere (bijvoorbeeld vernatting door het uitgraven van een nevengeul) gemitigeerd of gecompenseerd worden op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit vergroot de mogelijkheden voor uitbreiding van het natuurareaal.

Het Ministerie van LNV kan verschillende strategieën hanteren bij het realiseren van gecombineerde natuur- en waterinvesteringen. Bij Ruimte voor de Rivier is er eigenlijk alleen ruimte voor LNV-inbreng wanneer zij zelf door het inzetten van eigen middelen wat wil bereiken. Samenwerken en ruilen zijn daarbij de aangewezen strategieën. Dwang, hoewel denkbaar via bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn, is hier geen geschikte strategie. Binnen het NBW-veld is de situatie veel opener en zijn partijen gelijkwaardiger, waardoor LNV ook vrijer kan beschikken over alle vier de middelen. Wanneer deze gestructureerd en gecoördineerd ingezet worden liggen er voor LNV zeker kansen om haar beleidsdoelen op het gebied van de natuur te realiseren langs de weg van de beleidsdoelen en de middelen voor water.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

In het voorjaar van 2003 werden het LEI en de TU Delft door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verzocht om onderzoek te doen naar de strategische beleidsruimte van het ministerie voor het inbrengen van haar belangen in en het zoeken van strategische partners betreffende de reservering van ruimte voor natuurontwikkeling in andere beleidsarena's. Concreet ging het daarbij primair om de arena van het waterbeleid.

De onderzoeksvraag luidde: welke mogelijkheden heeft LNV voor het sluiten van strategische allianties met andere (semi-)overheidsorganisaties, met als doel om middels investeringen in waterbeleid het areaal natuur in Nederland uit te breiden. Aangezien er de komende jaren in Nederland 1,8 miljard euro in waterbeleid geïnvesteerd wordt en LNV ten opzichte daarvan zelf maar een relatief bescheiden hoeveelheid middelen beschikbaar heeft voor de realisatie van nieuwe natuur, leek het zinvol om te onderzoeken hoe en op welke manier middelen voor waterbeleid eventueel mede aan te wenden zijn voor de realisatie van nieuwe natuur.

Besloten werd het onderzoek op te hangen aan een tweetal concrete beleidsprojecten die momenteel in uitvoering zijn, te weten het Nationaal Bestuursakkoord Water en het project Ruimte voor de Rivier. Voor beide projecten werden in overleg met LNV de belangrijkste stakeholders geselecteerd en geïnterviewd. Vervolgens werden hun opvattingen en meningen inzake mogelijke gecombineerde water-natuurinvesteringen met elkaar geconfronteerd in een workshop.

Het onderzoek beoogde daarmee ook bij te dragen aan een realistisch beeld bij alle betrokken partijen over elkaars doelstellingen, vooronderstellingen en speelruimte inzake mogelijke gecombineerde investeringen in water en natuur. Tevens beoogde het onderzoek daarmee een bijdrage te leveren aan het opstellen van een agenda voor het publieke en politieke debat rond waterinvesteringen voor bos, natuur en landschap.

Uiteindelijk was het doel van het onderzoek daarmee dat het Ministerie van LNV meer handelingsruimte zou kunnen verwerven om nieuwe coalities met stakeholders rond het waterbeleid aan te gaan, teneinde meer pro-actief om te gaan met bestaande knelpunten en toekomstige ontwikkelingen rond het natuurbeleid.

1.2 Methode van onderzoek

Uitgangspunt van het onderzoek was dat het beleidsproces om te komen tot gecombineerde natuur- en waterinvesteringen essentieel is. Beweging in dat proces krijgen werd belangrijk gevonden om uiteindelijk zo goed mogelijk tot een inhoudelijk resultaat te komen. Daarom werden in dit onderzoek vanaf het begin het bestaan van verschillen in belangen en rollen van de betrokken partijen erkend: iedere partij streeft specifieke doelstellingen na en heeft zich te verantwoorden naar de eigen achterban. Uitgangspunt was dat oplossingen van de problematiek mede beïnvloed worden door interactie tussen partijen.

Op basis van deze vaststelling werden in het kader van het onderzoek de volgende activiteiten uitgevoerd:

- een actoren-/netwerkanalyse. Hiermee werden stakeholders, belangen, doelen en percepties, strategische posities, uitruilmogelijkheden en 'win-win'-opties in kaart gebracht. Naast een beperkte literatuurverkenning werden per deelthema (Ruimte voor de Rivier en het Nationaal Bestuursakkoord Water) in overleg met opdrachtgever een tiental interviews gehouden met relevante stakeholders. Het doel van deze actoranalyses was mede om de relevante actoren bewust te maken van de beleidsomgeving waarin zij hun keuzes maken en hun standpunten bepalen. Belangrijke stappen in deze actoranalyses waren het inventariseren van actoren, het bepalen van de standpunten en belangen van die actoren en het inschatten van hun strategische beleidsruimte. De inschatting van de mate van invloed en de strategische posities van de relevante actoren moet worden gezien als een momentopname van een dynamische situatie;
- analyse en uitwerking van beide deelthema's in een actorenkaart. Op basis van de verworven informatie werden in een GDR-sessie (Group Decision Room) issues en beleidsarena's gemodelleerd en werden de strategische posities van individuele actoren in kaart gebracht. Aangevuld met informatie uit de interviews en commentaren uit de klankbordgroep werden hieruit conclusies getrokken voor de inhoudelijke en procesmatige lijnen in verschillende beleidsarena's waarin LNV actief is;
- opstellen van een procesadvies op basis van de verkregen inzichten: op welke manier kan LNV haar belangen in het krachtenveld van natuur- en waterinvesteringen optimaal behartigen.

De resultaten van deze processtappen zijn vastgelegd in het nu voorliggende onderzoeksrapport.

1.3 Opbouw van het rapport

Na dit inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 van dit rapport in eerste instantie op basis van literatuuronderzoek de beide cases beschreven waar dit onderzoek aan opgehangen is. In beide gevallen wordt eerst de achtergrond en de inhoud op hoofdpunten geschetst, waarna ook de kansen en bedreigingen voor het Ministerie van LNV aan de orde komen. In hoofdstuk 3 worden vervolgens een aantal thema's en beleidsarena's beschreven waarop het Ministerie van LNV actie zou kunnen ondernemen als het gaat om het realiseren van gecombineerde natuur- en waterinvesteringen. Hoofdstuk 4 gaat daarna in mogelijke interventiestrategieën en samenwerkingspartners voor het Ministerie van LNV. Het rapport wordt in hoofdstuk 5 afgerond met conclusies en aanbevelingen.

2. Beschrijving van de cases

2.1 Inleiding

In overleg met de opdrachtgever werd in een vroeg stadium van het onderzoek besloten om het geheel op te hangen aan de beschrijving van twee actuele cases. Daarbij werd gekozen voor het Nationaal Bestuursakkoord Water en Ruimte voor de Rivier. In beide gevallen is er sprake van een aanzienlijke hoeveelheid financiële middelen om waterbeleidsdoelstellingen te realiseren, maar lijkt er ook genoeg ruimte aanwezig te zijn voor een combinatie met investeringen in natuur (Klijn en Penning, 2003). Gezien het grote aantal actoren die bij beide processen betrokken zijn, is er een duidelijke krachtenveld- en stakeholderanalyse te maken, op basis waarvan ook procesmatig mogelijkheden geschetst kunnen worden voor gecombineerde investeringen in water en natuur.

Om zowel de financiële als de procesmatige mogelijkheden voor gecombineerde water-natuurinvesteringen in beide cases te kunnen doorgronden is het van belang om in eerste instantie een uitgebreide introductie van beide cases te geven. Daartoe wordt in dit hoofdstuk in beide gevallen eerst een schets gegeven van de inhoud en de organisatie van beide cases. In dat verband wordt ook reeds een eerste analyse gegeven van de kansen en de bedreigingen die beide cases voor het Ministerie van LNV bevatten om haar natuurdoelstellingen versneld te realiseren.

2.2 Nationaal Bestuursakkoord Water

2.2.1 Achtergrond en inhoud NBW

De stelling dat klimaatveranderingen, zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking een nieuwe aanpak in het waterbeleid noodzakelijk maken, wordt inmiddels in brede kring gedeeld en is recent ook verwoord in het kabinetsstandpunt 'Anders Omgaan met Water' (2000). In februari 2001 is op basis van dat standpunt door de overheden (Rijk, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten) de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw gesloten. Daarmee werd de eerste stap gezet in het tot stand brengen van een gemeenschappelijke aanpak van het waterbeleid. Twee jaar later zijn de resultaten van die samenwerking en van voortschrijdende kennis en inzicht neergelegd in dit Nationaal Bestuursakkoord Water, hierna te noemen NBW. Met het NBW leggen de overheden vast op welke wijze, met welke middelen en langs welk tijdpad zij gezamenlijk de grote wateropgave voor Nederland in de 21^e eeuw willen aanpakken.

Het akkoord heeft tot doel om in de periode tot 2015 het watersysteem in Nederland op orde te krijgen en daarna op orde te houden. Het gaat daarbij om het aanpakken van de gevolgen van de zeespiegelstijging, bodemdaling en een veranderend klimaat. Nederland krijgt hierdoor steeds meer te maken met extreem natte en extreem droge periodes. Om de-

ze problemen te bestrijden zijn maatregelen nodig met als uitgangspunt het eerst vasthouden, dan bergen en vervolgens afvoeren van water.

De ondertekening van het Nationaal Bestuursakkoord Water heeft naast de inhoudelijke afspraken ook een symboolfunctie. Met de ondertekening onderstrepen alle partijen het belang van een gezamenlijke en integrale aanpak.

Inhoud op hoofdpunten

Hoofdpunten van het NBW zijn procesafspraken, verzekerbareheid en de normering (Waterforum, 2003:1). Hieronder bespreken we deze punten kort.

Ten eerste zijn er procesafspraken gemaakt ten aanzien van watertekorten, verdroging, verzilting, waterbodemkwaliteit, sanering waterbodems en ecologie. Het is de bedoeling dat de waterschappen aan de hand van een set werknormen voor wateroverlast gaan vaststellen welke ruimte ze nodig hebben voor het bergen van het overtollig water bij hevige regenval. Voor ruimteclaims in de steden zal aan gemeenten worden gevraagd die claims op te nemen in stedelijke waterplannen.

De uiteindelijke beslissing over de toekenning van de claims ligt bij de provincies. Die maken aan de hand van de verzoeken van de waterschappen, de gemeentelijke waterplannen en de deelstroomgebiedsvisie een integrale afweging. Als een claim niet gehonoreerd kan worden, dan is het aan alle partijen om samen een oplossing te zoeken. In bijlage 4 van het NBW zijn de werknormen opgenomen voor verschillende bestemmingen van grond. Een werknorm van 1/10 houdt in dat 1 keer in de 10 jaar het oppervlaktewater het niveau van het maaiveld overstijgt. Door het werkgebied te toetsten aan de gestelde normen wordt bepaald waar extra ruimte benodigd is om alsnog aan de normen te voldoen. Deze extra ruimte voor water bepaalt samen met de reeds gebruikte ruimte voor water de ruimteclaim.

Een tweede belangrijk punt betreft de verzekerbareheid van wateroverlast. De aanpak van de regionale wateroverlast betekent niet dat de overlast helemaal kan worden weggenomen. Kans op schade blijft bestaan. De overheden vinden dat deze in eerste instantie verzekerbare moet zijn. De ministeries van Binnenlandse Zaken en die van Verkeer & Waterstaat gaan bezien of de verzekeringsmaatschappijen hun polisvoorwaarden op dit vlak aan kunnen passen. Met de landbouwbedrijven zijn inmiddels afspraken gemaakt over het verzekeren van oogstschade. In geval van een grootschalige ramp kan de overheid zich beroepen op de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen (WTS).

Een derde kernpunt van het NBW betreft de normering. In het Bestuursakkoord is een set landelijke uniforme werknormen geformuleerd. De waterschappen lopen aan de hand van een toetsingsprotocol alle watersystemen na en gaan, daar waar nodig, op zoek naar extra voorzieningen voor het vasthouden, bergen en het afvoeren van water. De werknormen vormen daarbij het vertrekpunt. Het protocol geeft aan hoe in specifieke situaties tot afwijkende normen kan worden overgegaan. Uiterlijk in 2005 wordt over deze toetsing gerapporteerd en daarna wordt over de definitieve normen een besluit genomen. Ook bevat het NBW taakstellende afspraken ten aanzien van veiligheid en wateroverlast.

Naast deze afspraken van algemene en procesmatige aard, zijn er ook een aantal concrete projecten geselecteerd, de zogenaamde 'koploperprojecten' waarvan de uitvoering in 2003 startte. Dit zijn bijvoorbeeld de Oostpolder bij Anna Paulowna (Noord-Holland), de polders Lappenvoort, Glimmermade en het Oosterland (Groningen/Drenthe), het reser-

vaatgebied Groote Brekken bij Lemmer (Friesland) en het glastuinbouwgebied in Delfland (Zuid-Holland).

Proces en procedure

Het NBW is het uitgangsdokument voor het besluitvormingsproces dat moet leiden tot herstel van het watersysteem in ons land. De Bruijn (1999) noemt vier aspecten die van belang zijn bij besluitvormingsprocessen: Openheid, Veiligheid, Voortgang en Inhoud. Onderstaand wordt gekeken in hoeverre het NBW deze aspecten respecteert.¹

Ten eerste stelt de Bruijn dat openheid in het proces nodig is om wantrouwen weg te nemen, informatieoverdracht mogelijk te maken en draagvlak te creëren. Dit houdt o.a. in dat alle relevante actoren bij het proces betrokken worden. In artikel 16 van het NBW is weliswaar opgenomen dat de partners de noodzaak van het betrekken van NGO's bij de uitvoering onderschrijven, maar bij de totstandkoming zijn alleen overheidspartijen betrokken geweest. Daar ligt een potentiële faalfactor.

Een tweede principe voor een procesontwerp is veiligheid. Het NBW kent een exit-regeling wanneer één van de partijen meent dat het proces onhoudbaar is geworden. Tevens is het mogelijk om knelpunten en geschillen ter sprake te brengen waarna aanpassing van het NBW kan plaatsvinden.

Het derde principe is voortgang. Het NBW kent zeer weinig prikkels voor coöperatief gedrag: bij het niet nakomen van de afspraken is ontbinding van het NBW de enige harde mogelijkheid. Er zijn verder geen garanties (juridische afdwingbaarheid, financiële inleg, boetes, enzovoort) opgenomen. Via tussentijdse evaluaties wordt getracht de voortgang te bewaren. Het is echter onduidelijk wat er precies bij de evaluaties beoordeeld wordt.

Het vierde en laatste principe van een procesontwerp betreft inhoud. Het NBW biedt ruimte om in te springen op nieuwe inzichten en informatie, aangezien de precieze maatregelen nog moeten vastgesteld: er vindt een overgang van proces naar inhoud plaats. De inhoudelijke variëteit is enigszins beperkt doordat al gekozen is voor de oplossingsrichting ruimte voor water. Deze richting is echter zo breed dat er nog vele selectiemogelijkheden blijven. De partners zijn zowel belanghebbende als informatieverstrekker en vervullen al naar gewenst de ene dan wel de andere rol.

Een ander belangrijk punt ten aanzien van het proces is dat zich in 2006 een belangrijk evaluatiemoment voordoet, waarvoor de criteria overigens nog ontbreken. In dat jaar dient een groot deel van het 1^e maatregelenpakket ingevoerd te zijn. Daarnaast moeten de waterschappen dan de toetsing van de werknormen uitgevoerd hebben en moeten, rekening houdend met de daaruit volgende waterclaim, de gemeentelijke waterplannen en provinciale streekplannen zijn opgesteld. Partijen stellen op dat moment vast wat voor de periode 2007-2015 en een doorkijk naar 2050 de omvang is van de nader uitgewerkte opgave, de financiële gevolgen en de dekking daarvan alsmede de eventuele consequenties voor de lastendruk.

¹ Mede gebaseerd op afstudeerverslag Matthé Bakker, 2004

Organisatie

Er zijn vier actoren die het NBW hebben ondertekend. Het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Maar er zijn uiteraard meer belangen in het geding, zoals bijvoorbeeld de land- en tuinbouw, bewoners, terreinbeheerders, natuur- en milieuorganisaties, industrieën en bedrijven, de scheepvaart etc. Die belangen zijn echter niet vertegenwoordigd in de organisatie van het NBW. De intentie bestaat om deze partijen later in het proces alsnog te betrekken bij de besluitvorming.

De uitvoering van het NBW gaat onder de verantwoordelijkheid vallen van de Regiegroep Water. Deze groep gaat ook de rapportageverplichtingen die voortkomen uit de Europese Kaderrichtlijn Water op zich nemen. De groep zal rapporteren aan het Bestuurlijk Overleg dat onder leiding staat van de staatssecretaris. Deze opzet is bedoeld om een geïntegreerde uitvoering van WB21 (waar ook de grote rivieren deel van uitmaken) en de Kaderrichtlijn Water mogelijk te maken.

Financiering

Het kabinet heeft voor de komende vier jaar een eenmalige impuls van 100 miljoen Euro beschikbaar gesteld om een snelle start van de uitvoering van maatregelen tegen wateroverlast te bevorderen. De gezamenlijke waterschappen hebben voor dit doel in de komende jaren ruim 600 miljoen euro gereserveerd.

Honderd miljoen euro lijkt een belangrijk begin, maar is onvoldoende om de plannen te bekostigen zoals die nu zijn geformuleerd. Om het watersysteem daadwerkelijk op orde te krijgen en het risico van wateroverlast zoveel mogelijk te vermijden, is tot 2015 8 miljard euro nodig (NBW:10). Met de aanpak van veiligheid rondom de grote rivieren en de kust is zo'n 4,5 miljard euro gemoeid (Nederland leeft met water: 1). Op de langere termijn van de komende vijftig jaar, moet zelfs 16 miljard euro worden geïnvesteerd (NRC, 2003:2).

Voor de komende vier jaar denkt de vorige voorzitter van de Unie van Waterschappen, J. de Graeff, 1,3 miljard euro nodig te hebben voor 250 projecten. Alleen de eerste 100 miljoen is hiervan toegezegd. De rest is nog 'enigszins onzeker' (NRC, 2 juli 2003:2).

Het is bekend dat waterschappen in het algemeen 60% van de kosten voor hun rekening nemen bij waterinfrastructuur projecten. Dit percentage is ook in het NBW aangehouden, zodat de waterschappen 680 miljoen euro van de benodigde 1.3 miljard euro tot 2007 voor hun rekening nemen. Naast de 100 miljoen euro van het Rijk dient de overige 520 miljoen euro voort te komen door koppeling van belangen.

2.2.2 Kansen en bedreigingen voor LNV

'Ontembare problemen' en selectie van partijen

Alle problemen die in het NBW aan de orde komen (e.g. veiligheid en wateroverlast, waternuttekorten, verdroging, verzilting, water(bodem)kwaliteit, sanering waterbodems en ecologisch te arm water (NBW, 2003:3) kunnen worden gekenmerkt als 'ontembare problemen': er is bij de betrokken actoren geen consensus over zowel de feiten als de waarden die ten aanzien van problemen en oplossingen relevant zijn (Hischemöller, 1993).

Bij ontembare problemen kan de overheid niet van bovenaf het beleid opleggen aan de sector. Immers: binnen de sector bestaat grote onenigheid over de aard van het probleem en de richting van de oplossing. Als de overheid haar visie zou opleggen aan de sector, kan dat leiden tot polarisatie van belangentegenstellingen en strategisch gedrag om het beleid te vertragen.

Om in deze gevallen tot beleid te komen dat inhoudelijk rijk is en op draagvlak binnen de sector kan rekenen, is het noodzakelijk dat besluitvorming in een netwerk plaatsvindt. Een netwerk is een geheel van actoren die wederzijds afhankelijk zijn en verschillende belangen hebben (Kickert, Klijn en Koppenjan, 1995). Deze actoren definiëren gezamenlijk het probleem en stellen het beleid vast. De actoren onderhandelen en interacteren binnen bepaalde grenzen en volgens bepaalde spelregels. Dit noemen we procesmanagement.

Een belangrijk onderdeel van procesmanagement is de selectie van de partijen. De Bruijn, In 't Veld en Ten Heuvelhof (1998:102) geven vier criteria voor de selectie van die partijen:

- partijen hebben een belang bij de besluitvorming;
- zij beschikken over blokkademacht;
- zij kunnen een rol spelen bij de verrijking van de besluitvorming;
- er zijn morele overwegingen om hen bij de besluitvorming te betrekken.

Als we deze criteria vergelijken met het proces van totstandkoming van NBW, valt op dat alleen overheidspartijen daaraan hebben deelgenomen. Hierop is al kritiek geuit door verschillende maatschappelijke organisaties (e.g. OWN, 2003; Natuur en Milieu, 2003). Bij de implementatie van gemaakte afspraken zijn echter verschillende actoren nodig die het NBW niet mede-ondertekend hebben, maar die wel over hindermacht beschikken. Daar ligt dus in dit geval uitdrukkelijk een faalfactor.

NBW als convenant: package deals

Een convenant is een uitermate geschikt middel voor ontembare problemen. Enkele van de door de Bruijn en ten Heuvelhof (1999: 178-203) genoemde voordelen zijn: het fixeert de problemen niet; het maakt processen zichtbaar en expliciet; het heeft een hoge tolerantie voor variëteit en dynamiek; vitale belangen kunnen worden ingebracht; 'package deals' maken koppelingen tussen problemen actoren en oplossingen mogelijk. Met name het laatste punt is in het geval van het NBW van belang voor het Ministerie van LNV.

Hierboven is al ingegaan op de selectie van partijen bij de totstandkoming van het NBW. Die relatief 'enge' selectie verkleint niet alleen de kans op draagvlak, maar heeft ook consequenties voor de mogelijkheid tot het sluiten van 'package deals'. NBW koppelt slechts belangen binnen de watersector zelf. De koppeling met andere sectoren moet in de uitvoering gaan plaatsvinden. Het NBW is ook geen kroon op de onderhandelingen, het is slechts een startpunt. Zo bezien biedt het ook voordelen voor LNV. Immers, mede door de onduidelijke financiering van het NBW staan de NBW-partijen open voor samenwerking met LNV. Het is dus niet zo dat LNV alleen afhankelijk is van de NBW-partijen om aan te haken. De waterpartijen hebben LNV net zo hard nodig voor de uitvoering van de gemaakte afspraken als dat andersom het geval is. In plaats van afhankelijkheid is er dus sprake van interdependentie.

In het vervolgproces hangt er veel vanaf hoe LNV erin slaagt om functies te koppelen en terugwineffecten te concretiseren. Met andere woorden: de 'package deals' die de partijen verzuimd hebben te sluiten in het convenant, kunnen nu alsnog gaan plaatsvinden.

Kansen voor gecombineerde natuur-waterinvesteringen

Uit onderzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W, 2001) is gebleken dat projecten die dienen voor ruimtereserveringen voor waterbeheer heel goed kunnen samengaan met het creëren van nieuwe natuur. Ruimtelijke oplossingen voor waterkwantiteitsbeheer kunnen de natuur versterken. Dit is echter geen vanzelfsprekendheid: wanneer er bij rivierverruiming niet wordt ingespeeld op de natuur, kan de riviergebonden natuur juist *achteruit* gaan (V&W, 2001:6) en wanneer waterlopen alleen ten behoeve van het voorkomen van wateroverlast worden verlegd, worden bestaande en potentiële natuurwaarden sterk belemmerd (V&W, 2001:7). Indien de natuur echter op voorhand bij de veiligheidsmaatregelen wordt betrokken, liggen er volgens Verkeer & Waterstaat goede kansen om water en natuur aan elkaar te koppelen. Kortom: alleen bij vroege betrokkenheid kan synergie optreden.

Hiervoor zijn in het NBW de volgende aangrijpingspunten te identificeren:

1. Taakstellende afspraken
Het NBW bevat taakstellende afspraken ten aanzien van veiligheid en wateroverlast en procesafspraken ten aanzien van watertekorten, verdroging, verzilting, water-(bodem)kwaliteit, sanering waterbodems en ecologie (ecologisch te arm water) (NBW, 2003:3). Waar mogelijk kan LNV proberen om de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur, de herinrichting van het landelijk gebied en de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn aan te grijpen om deze taakstellende afspraken te beïnvloeden en met andere actoren samen te werken op deze punten;
2. Deelstroomgebiedsvisies
Een deelstroomgebiedsvisie (NBW, 2003:4) is voor water de meest recente bouwsteen voor ruimtelijke afwegingsprocessen. Voorafgaand aan de vaststelling door provincies werden in 2003 de deelstroomgebiedsvisies in overeenstemming tussen provincies, gemeenten en waterschappen en in afstemming met de regionale directies van Rijkswaterstaat, de regionale directies van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de regionale directies van het Ministerie van LNV uitgewerkt en waar nodig en mogelijk gecompleteerd (integraliteit) of nader onderbouwd (wateropgave inzake vasthouden, bergen, afvoeren), inclusief de afstemming met andere functies. De resultaten van dit proces kunnen worden vastgelegd in een of meer regionale bestuursakkoorden tussen de betrokken partijen. Daarnaast voert de provincie met alle afzonderlijke gemeenten en waterschappen overleg over de integrale afweging in het kader van provinciale beleids- en streekplannen. Hoewel er nog onduidelijkheid bestaat over de status van de regionale bestuursakkoorden, is het wel belangrijk dat LNV meedenkt over de invulling van de deelstroomgebiedsvisies. Immers, dit is de bouwsteen waarmee NBW zal worden ingevuld;
3. Noodoverloopgebieden
Het kabinet zal in 2004 een reactie geven op het advies van de Commissie Noodoverloopgebieden en duidelijkheid bieden op welke wijze met het restrisico op

overstromingen wordt omgegaan (NBW, 2003:5). Het is belangrijk dat LNV in dit kader de mogelijkheden onderzoekt om de noodoverloopgebieden te combineren met andere bestemmingen en functies;

4. Blauwe Knooppunten

Voor eind 2004, tegelijkertijd met de analyses van de karakterisering van de wateren voor de kaderrichtlijn, worden blauwe knooppunten aangewezen door het Rijk, in samenwerking met provincies, waterschappen en gemeenten. Blauwe knooppunten zijn de belangrijkste uitwisselingspunten tussen het hoofd- en het regionale watersysteem. Het Rijk neemt hierin het voortouw (NBW, 2003: 5). Indien partijen dat wensen worden, in hun onderlinge samenhang, nieuwe waterakkoorden dan wel andere vormen van afspraken met betrekking tot deze knooppunten (bijv. regionaal bestuursakkoord) gemaakt. Deze zullen uiterlijk in 2007 gereed zijn. Ook dit is een strategisch moment waar LNV invloed op kan uitoefenen;

5. Koploperprojecten

Hierboven zijn aangrijpingspunten genoemd voor LNV op basis van het criterium dat zij op voorhand bij het project wordt betrokken. Een ander aangrijpingspunt vergt een meer pragmatische houding van LNV. NBW noemt een aantal koploperprojecten. Dat zijn de Oostpolder bij Anna Paulowna (Noord-Holland), de polders Lappenvoort, Glimmermade en het Oostenland (Groningen/Drenthe), het reservaatgebied Groote Brekken bij Lemmer (Friesland) en het glastuinbouwgebied in Delfland (Zuid-Holland). Door VROM wordt hiervoor 150.000 Euro en door V&W 1.000.000 Euro aan de betreffende waterschappen beschikbaar gesteld als stimulans. De koploperprojecten worden actief benut in het gehele communicatietraject 'Nederland leeft met Water'. Anders dan voor de andere afspraken in het convenant, zijn dit concrete projecten waarvoor ook geld is uitgetrokken. LNV kan voor deze projecten kijken of er natuurwinst is te behalen met een directere betrokkenheid.

2.3 Ruimte voor de Rivier

2.3.1 Achtergrond en inhoud van het project Ruimte voor de Rivier

Nederland ligt in de delta van de Rijn en de Maas. De dijken langs deze rivieren beschermen het rivierengebied tegen overstromingen als gevolg van hoge waterstanden in de rivier. In het benedenrivierengebied moet daarnaast rekening gehouden worden met hoge waterstand door stormen op zee. Het afgelopen decennium heeft het rivierengebied twee maal met hoge waterstanden te kampen gehad, in 1993 en vooral 1995. Er was toen onzekerheid over de sterkte van veel dijken. Uit voorzorg werden vele mensen en dieren uit de aanliggende gebieden geëvacueerd.

In reactie op deze hoogwaterstanden is een plan opgesteld om de rivierdijken op sterkte te brengen. Dit zogenaamde Deltaplan Grote Rivieren zorgde ervoor dat de noodzakelijke dijkversterkingen in het rivierengebied versneld konden worden uitgevoerd. Dit plan is inmiddels voor een groot deel uitgevoerd.

Inmiddels is besloten dat er met nog hogere rivierafvoeren rekening gehouden moet worden. Dit betekent dat de waterkeringen zelfs na uitvoering van het Deltaplan niet meer

voldoen. De nadruk wordt nu gelegd op rivierverruiming, vormgegeven in de beleidslijn Ruimte voor de Rivier (1996).

Het project Ruimte voor de Rivier is een initiatief van de Ministeries van LNV, VROM en V&W. Het is een samenwerkingsverband tussen Rijk en vijf betrokken provincies. Er ligt veel nadruk op overleg met partijen uit de regio. Het Ministerie van V&W heeft eindverantwoordelijkheid.

Inhoud op hoofdpunten

De aanpak van dit project kan als vernieuwend omschreven worden. Het doel is meer ruimte geven aan de rivier om op die manier een 'buffer' tegen overstromingen te creëren. Het gaat daarbij om het vasthouden van water in het stroomgebied en in retentiegebieden. Hiermee wordt de veiligheid rondom het riviereengebied geborgd. Ruimte voor de Rivier impliceert echter ook een ruimtelijke ontwikkeling. Het ruimtebeslag van de rivieren zal toenemen. Deze 'nieuwe ruimte' wordt niet intensief gebruikt, en biedt daardoor mogelijkheden voor natuurontwikkeling. Naast veiligheid heeft Ruimte voor de Rivier daarom ook ruimtelijke kwaliteit als doelstelling. Natuurontwikkeling krijgt als een van de aspecten van ruimtelijke kwaliteit een speciale vermelding. Aangegeven is dat natuurontwikkeling waar mogelijk wordt meegenomen, met name waar het gaat om EHS.

Kansen en bedreigingen voor natuurontwikkeling

Bij het project Ruimte voor de Rivier kunnen de volgende kansen en bedreigingen voor natuurontwikkeling geïdentificeerd worden:

- Verlaging van de uiterwaarden
De uiterwaarden zijn in de loop der eeuwen door opslibbing steeds hoger komen te liggen. Door het afgraven van de kleilaag kunnen de uiterwaarden verlaagd worden. Bovendien bestaat de mogelijkheid om ook de onderliggende zandlaag gedeeltelijk af te graven;
- Aanleg van nevengeulen
Nevengeulen vergroten de waterafvoercapaciteit, waardoor de hoogwaterstanden dalen. Nevengeulen worden vaak gecombineerd met natuurontwikkeling;
- Zomerbedverruiming
Verruiming van het zomerbed kan de afvoercapaciteit van de rivier vergroten;
- Uiterwaardverbreding door dijkverleggingen
Door dijken landinwaarts te verleggen worden de uiterwaarden breder en krijgt de rivier meer ruimte. Dijkverleggingen kunnen lokaal maar ook grootschalig toegepast worden;
- Retentie/Komberging
Dit zijn gebieden die tijdelijk gebruikt kunnen worden voor de opvang van water;
- Bypasses en groene rivieren
Bypasses en groene rivieren zijn bedijkte waterstromen die aftakken van een rivier om een deel van het water via een andere route af te voeren. Een groene rivier wordt alleen bij extreem hoog water ingezet.

Procedure

Over de plannen van het project Ruimte voor de Rivier zal een Planologische Kernbeslissing (PKB) genomen worden. Wanneer dit is gebeurd worden er vervolgpcedures doorlopen waarin de maatregelen worden uitgewerkt tot inrichtingsplannen en ontwerpen. De procedure is gestart met het uitbrengen van de Startnotitie MER in mei 2002. In 2005 dient de PKB er te liggen. In deel 1 hiervan legt het Kabinet beleidsvoornemens neer ten aanzien van doelstellingen en maatregelen, en geeft aan wie verantwoordelijk is voor financiering. In het kader van 'Nadere Uitwerking Rivierengebied' en 'Interregionale Rijn-Maas Activiteiten' zijn al veel projecten in uitvoering en voorbereiding. Deze projecten realiseren een deel van de doelstelling van Ruimte voor de Rivier.

Organisatie

De organisatie bestaat uit een landelijke projectbureau (LPB), een bureau Boven-rivieren (BBOR) en een bureau Benedenrivieren (BBER). In de stuurgroepen van deze bureaus is bestuurlijk overleg geborgd, waarin een sterke nadruk ligt op het decentrale karakter. In de projectorganisaties participeren zowel de betrokken ministeries (V&W, LNV en VROM) als de betrokken provincies (Utrecht, Gelderland, Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Brabant). Maatschappelijke organisaties hebben een plaats in de klankbordgroepen. Hierbij moet aangetekend worden dat de klankbordgroepen inmiddels ook een landelijk contact in het leven hebben geroepen (zie 1^e Voorgangsrapportage Projectorganisatie 'Ruimte voor de Rivier').

Op dit moment zijn de Ministeries van V&W en VROM de belangrijkste partijen in het proces. Zij leveren de meeste menskracht en middelen. De provincies en het Ministerie van LNV leveren een kleinere bijdrage. De uitvoering is in deze fase van het proces nog nauwelijks aan de orde. Hiervoor wordt op dit moment ook met name naar de eerstgenoemde ministeries gekeken. Eventueel kunnen ook provincies en waterschappen een rol in de uitvoering spelen. Het zoeken naar alternatieve coalities heeft op dit moment geen prioriteit (Bron: gesprek met Projectbureau Beneden-rivieren).

Financiën

Het Ministerie van V&W heeft een budget van 1,987 miljard euro gereserveerd voor Ruimte voor de Rivier. Dit bedrag wordt in de periode tot 2006 (167 mln. Euro) en in de periode daarna t/m 2015 (1,820 miljard euro) uitgefinancierd (Basisrapportage Ruimte voor de Rivier). Het Ministerie van VROM heeft 225.000 euro gereserveerd in 2002 voor ondersteuning van de projectorganisatie en de uitvoer van studies naar de doelstelling ruimtelijke kwaliteit. Jaarlijks wordt deze bijdrage opnieuw vastgesteld (Basisrapportage Ruimte voor de Rivier).

Het Ministerie van LNV draagt aan Ruimte voor de Rivier bij door middel van middelen voor verwerving en inrichting van nieuwe natte natuur in het plangebied, waardoor koppeling tussen veiligheidsdoelen en natuurdoelen mogelijk wordt gemaakt. De bijdrage van het Ministerie van LNV bedraagt totaal 200 miljoen euro voor de gehele looptijd van het project. In de loop van de PKB-procedure zal worden gezien welke van deze middelen daadwerkelijk voor Ruimte voor de Rivier worden ingezet (Basisrapportage Ruimte voor de Rivier).

Voor de realisatie van de doelstelling van ruimtelijke kwaliteit is men mede afhankelijk van het combineren van regionale initiatieven met maatregelen t.b.v. de veiligheidsdoelstelling. Andere actoren kunnen doelen realiseren via projecten in het kader van Ruimte voor de Rivier, mits zij zelf de financiële middelen inbrengen.

Voortgang besluitvorming in de PKB

De besluitvorming voor dit project loopt via een PKB procedure. Deze wordt op dit moment doorlopen. Het eerste deel is met de MER reeds gedeeltelijk afgerond. Inspraak hierop is reeds ontvangen en becommentarieerd. Parallel hieraan lopen op dit moment het werk aan een maatschappelijke kosten-batenanalyse, en de visieontwikkeling op maatregelen en alternatieven.

Lopende projecten

In het planstudiegebied loopt momenteel reeds een aantal projecten. Negen reeds lopende projecten zullen volledig worden gefinancierd uit het veiligheidsbudget ten behoeve van Ruimte voor de Rivier. Deze projecten bevinden zich in de planstudiefase en worden geleid door het ministerie van V&W. Deze projecten zullen alleen uitgevoerd worden als zij passen binnen de doelen en maatregelen die in de PKB geformuleerd zullen worden.

Daarnaast wordt door het ministerie van LNV samen met het ministerie van V&W gewerkt aan het NURG programma (Nadere Uitwerking Rivierengebied). Vanuit dit programma wordt gewerkt aan 41, voornamelijk kleine, projecten die zowel een bijdrage leveren aan veiligheid als aan natuurontwikkeling. Financiering van deze projecten is afkomstig uit speciaal vrijgemaakte budgetten van LNV en V&W. Met de lopende projecten kan in 2015 een areaal van 7000 ha aan nieuwe natte natuur gerealiseerd worden, gecombineerd met veiligheid. Het NURG programma loopt min of meer parallel aan het Ruimte voor de Rivier project.

2.3.2 Kansen en bedreigingen voor het Ministerie van LNV

V&W kan het niet alleen

Het probleem van overstromingen in het rivierengebied is van oudsher het domein van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De nieuwe aanpak van het project Ruimte voor de Rivier heeft echter een veel groter ruimtebeslag dan vroeger.

Er moet ruimte gereserveerd worden voor groene rivieren en retentiegebieden, maar die ruimte zal alleen in het geval van calamiteiten nodig zijn. De vroegere aanpak van het Ministerie van V&W berustte met name op de aankoop van grond langs rivieren en het hierop uitvoeren van technische maatregelen om overlast te voorkomen.

Door de noodzakelijke grotere oppervlakte en de veel lagere intensiteit van het gebruik ziet het Ministerie van V&W zich nu bij de nieuwe aanpak genoodzaakt een andere strategie toe te passen. Het ministerie is niet langer in staat om het overlastprobleem alleen op te lossen, zij kan dat alleen doen als ook andere partijen een bijdrage leveren.

Het beleid van Ruimte voor de Rivier wordt voor een belangrijk deel in regelgeving geëffectueerd via een Planologische Kern Beslissing. De PKB is het belangrijkste rijksinstrument voor ruimtelijke ordening, en het enige dat bindend is voor lagere overheden.

Ruimtelijke ordening is immers bij uitstek een beleidsterrein waar het primaat bij gemeenten en provincies ligt. Dit betekent ook dat provincies en gemeenten veel hindermacht hebben, waarbij zij met name de doorwerking van het beleid in streek- en bestemmingsplannen kunnen vertragen. Ook belangengroepen kunnen op dit vlak invloed uitoefenen, middels bezwaar- en beroepsprocedures in ruimtelijke planvormingsprocedures.

Een aantal maatregelen uit het Ruimte voor de Rivier pakket biedt zeer goede mogelijkheden voor combinatie met landbouw en vooral natuur, terwijl zij andere functies uitsluiten. Daar liggen dus ook mogelijkheden voor LNV om aan te haken. Door de veiligheids- en natuurfuncties te combineren (meervoudig ruimtegebruik) kunnen de ministeries efficiëntie winst boeken doordat bepaalde investeringen slechts eenmaal gedaan hoeven te worden.

Het is dus duidelijk dat er afhankelijkheidsrelaties bestaan tussen een aantal partijen als het gaat om het realiseren van Ruimte voor de Rivier. Iedere partij heeft een eigen doelstelling te realiseren, maar zij hebben elkaar nodig om het op de meest effectieve en efficiënte manier te kunnen doen.

Meervoudig ruimtegebruik

In 2002 zijn praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen projecten zoals Ruimte voor de Rivier door het RIZA geïnventariseerd (Goosen et.al., 2002). Succes- en faalfactoren die hieruit naar voren komen, zijn weergegeven in tabel 2.1.

Op basis van dit overzicht kunnen voor LNV bij het proces van Ruimte voor de Rivier de volgende kansen en bedreigingen genoemd worden.

Kansen

De regionale insteek van het project Ruimte voor de Rivier, met een sterke bestuurlijke betrokkenheid én de betrokkenheid van belangengroepen via de klankborden, leent zich bij uitstek voor het zoeken naar win-winsituaties in de uitvoering van concrete projecten. Daar liggen zeker kansen.

Daarnaast moet vervanging van de ene natuurwaarde door de andere (bijvoorbeeld vernatting door het uitgraven van een nevengeul) gemitigeerd of gecompenseerd worden op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit vergroot de mogelijkheden voor uitbreiding van het natuurareaal (RIVM, 2003).

Meervoudig ruimtegebruik biedt de mogelijkheid om efficiëntie voordelen te behalen. Het project Ruimte voor de Rivier biedt hierdoor mogelijkheden tot het beter realiseren van natuurdoelen.

Bedreigingen

Op dit moment bestaat de financiering van Ruimte voor de Rivier voornamelijk uit begroot VROM en V&W geld. Over alternatieven en aanvullende bronnen wordt nog nauwelijks nagedacht. Hierdoor wordt slechts het minimumniveau van de meerwaarde van het combineren van geldstromen benut.

Ruimtelijke kwaliteit als doelstelling van Ruimte voor de Rivier is bij conflicten ondergeschikt aan veiligheid. Hierdoor ontstaat het risico dat ruimtelijke kwaliteit, en dus ook natuurontwikkeling als een uitwerking daarvan, onvoldoende aan bod komt.

De bestaande financieringsstructuren zijn sterk verkokerd en niet ingesteld op meervoudig ruimtegebruik en financiering in een netwerksetting. Hierdoor kunnen problemen in de uitvoering ontstaan.

Tabel 2.1 Succes- en faalfactoren bij meervoudig ruimtegebruik

	Succesfactor	Faalfactor
Probleemurgentie/ Veranderingsbereidheid	Gedeeld belang Gemeenschappelijk aanvaard probleem Policy window: aansluitend bij verschillende beleidsdoelen	Geen gedeeld belang Wantrouwen bij burgers en belangengroepen Ontbrekend politiek draagvlak
Financiën	Publiek-Private den Samenwerking Combineren van verschillende beleidsdoelen	Geen compensatiemogelijkheden Geen subsidiemogelijkheden
Grondverwerving	Financieringsstructuur Ontkokeren en beter aanpassen en eisen meervoudigheid	Mestregelingen en melkquota Ontmoedigen de verkoop van grond Verkokering en versnippering in financieringsstructuur
Organisatie		

Bron: Goosen et al. (2002).

2.4 Conclusies

Concluderend kunnen we stellen dat het NBW een ambitieus covenant is. Geheel volgens de aard van een covenant kent het veel procesmatige afspraken. Er zijn veel *soft agreements*, open einden en er is geen sprake van afdwingbaarheid (artikel 22).

Deze openheid biedt enerzijds kansen, maar in combinatie met de gebrekkig vormgegeven commitments tussen de partijen, zit hierin ook een groot afbreukrisico. Immers: alleen de waterschappen en het Rijk hebben zich gecommitteerd aan de financiering van de maatregelen die uit het NBW voortvloeien.

Een ander element dat opvalt bij het NBW is dat alleen overheidspartijen het akkoord hebben ondertekend. Maatschappelijke organisaties zijn niet betrokken in het proces. Deze partijen beschikken wel over blokkademacht en het kan zijn dat hier vertraging uit gaat voortvloeien.

De regionale insteek van het project Ruimte voor de Rivier, met een sterke bestuurlijke betrokkenheid én de betrokkenheid van belangengroepen via de klankborden, leent zich bij uitstek voor het zoeken naar win-win situaties in de uitvoering van concrete projecten. Daar liggen zeker kansen voor gecombineerde natuur-waterinvesteringen.

Meervoudig ruimtegebruik biedt in het project Ruimte voor de Rivier veel mogelijkheden om efficiëntievoordelen te behalen voor wat betreft het realiseren van verschillende beleidsdoelstellingen. Dat geldt met name voor het gecombineerd realiseren van natuur- en waterdoelen.

3. Thema's en beleidsarena's voor natuur- en waterinvesteringen

3.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de beide beleidsvelden Ruimte voor de Rivier en Nationaal Bestuursakkoord Water gekenmerkt worden door een grote complexiteit. Deels heeft dit te maken met inhoudelijke discussiepunten, zoals bijvoorbeeld de mogelijke en gewenste kwaliteit van de natuurwaarden, deels met ingewikkelde regelingen, procedures en verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen betrokken partijen, en deels met de 'afstand' tussen Den Haag en de regio.

Opvallend en belangrijk verschil tussen beide velden is dat het Nationaal Bestuursakkoord Water op dit moment vooral een afspraak is tussen besturen en nog geen duidelijke uitwerking kent, terwijl Ruimte voor de Rivier een georkestreerde uitvoeringscampagne in wording is, waarin concrete projecten centraal staan.

In dit hoofdstuk worden beide beleidsterreinen verder verkend aan de hand van een aantal issues die voor beide beleidsvelden relevant zijn.

3.2 Overzicht van relevante thema's en beleidsarena's

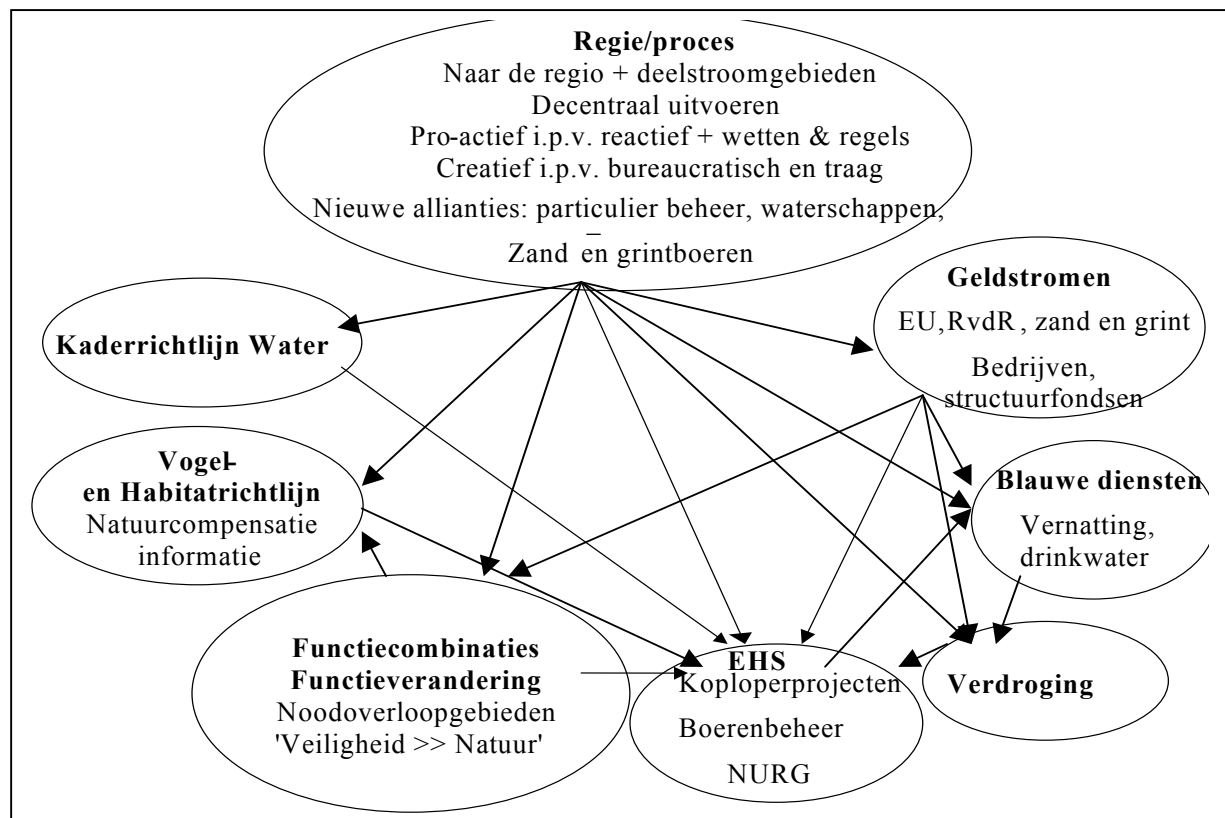
Uit de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews komen vijf beleidsarena's en drie thema's naar voren waarop LNV met betrekking tot gecombineerde natuur- en waterinvesteringen ofwel effectiever zou kunnen opereren dan wel nieuwe activiteiten zou kunnen ontplooien. Dit zijn:

- Vogel- en Habitatrichtlijn;
- Kaderrichtlijn Water;
- EHS;
- blauwe diensten;
- verdroging;
- procesregie;
- functiecombinaties;
- geldstromen.

In figuur 3.1 worden zij in hun onderlinge samenhang weergegeven. Deze thema's en beleidsarena's zullen in de komende paragrafen verder uitgediept worden. De pijlen in het diagram geven aan dat er relaties zijn tussen de elementen en activiteiten die staan genoemd in de elipsen die de verschillende thema's en arena's aanduiden. Geldstromen bijvoorbeeld (en dan gaat het over de beschikbaarheid van fondsen vanwege de EU, Ruimte voor de Rivier, grind- en zandwinning, de fondsen voor de EHS en voor plattelandsontwikkeling) zijn direct van invloed op de mogelijkheden om concrete projecten te realiseren. Koploperprojecten worden bijvoorbeeld direct gefinancierd vanuit de

fondsen voor Ruimte voor de Rivier en binnen een koploperproject speelt bijvoorbeeld de mogelijkheid van boerenbeheer en de mogelijkheid om blauwe diensten aan te bieden. De verschillende thema's en arena's zullen in de volgende paragrafen uitgebreid worden behandeld.

Boven in figuur 3.1 staat het thema Regie/proces waaraan we in het vervolg van dit hoofdstuk eerst aandacht aan zullen besteden. Daarna komen de vijf genoemde arena's aan de orde en vervolgens besteden we aandacht aan de thema's functie-combinaties en geldstromen. Centraal hierbij staat de vraag 'hoe middelen van anderen kunnen worden ingezet voor het realiseren van meer hectares voor natuur'.



Figuur 3.1 Samenhang thema's en arena's m.b.t. natuur-en waterinvesteringen

3.3 Procesregie

Een terugkerend thema in alle interviews en daarom ook een van de thema's tijdens de workshop was de rol en de opstelling van het Ministerie van LNV in de verschillende beleidsvelden. Een deel van de respondenten gaf heel expliciet aan ontevreden te zijn over de samenwerking met LNV en over de afwachtende houding van LNV, terwijl een ander deel aangaf onvoldoende zicht te hebben op de wensen, mogelijkheden en middelen die LNV hen te bieden heeft: 'LNV is onzichtbaar.'

Omdat samenwerken en uitruilen in netwerken een kwestie is van 'geven en nemen' of 'brengen en halen', en daarmee een proces is dat zich afspeelt tussen partijen die langdu-

rige wederkerige relaties met elkaar onderhouden, is de opstelling van partijen of tenminste de beleving van die opstelling van groot belang voor succesvol netwerken.

Omdat dit voor de analyse van het krachtenveld van belang is kunnen we dan ook niet voorbijgaan aan deze commentaren op en de beleving van de rol en houding van LNV in deze beleidsarena's. Deze samenwerkingsproblematiek en de aangedragen oplossingsrichtingen zoals geschetst door de respondenten lijken een (bedrijfs)cultuur, c.q. proceskarakter te hebben: het Ministerie kent volgens een aantal respondenten een bureaucratische en reactieve opstelling, waardoor kansen blijven liggen.

Een gedeelde klacht is het gebrek aan flexibiliteit en het conservatisme van LNV; het ministerie houdt strak vast aan het eigen vertrouwde traditioneel agrarische netwerk en staat onvoldoende open voor nieuwe contacten. Daarbij is het ministerie erg bureaucratistisch, beslissingen worden op (te) hoog niveau genomen en mede daardoor is het ministerie traag in haar reactie op ontwikkelingen in de regio waarop juist snel zou moeten worden ingespeeld. Door de afstand tussen Den Haag en de regio reageert het ministerie traag, niet of te laat, waardoor zij het imago krijgt een onbetrouwbare partner te zijn. Verschillende respondenten kwamen met concrete voorbeelden van (financiële) toezeggingen en verwachtingen die niet zijn waargemaakt.

Het ministerie heeft een sterke 'control' focus; het is gericht op het aanleggen en handhaven van regels en richtlijnen, hetgeen verklaarbaar is vanuit haar rol in de sectoren landbouwproductie en voedselveiligheid. Control is echter sterk reactief en belemmert het flexibel en pro-actief aangrijpen van nieuwe kansen en het aangaan van nieuwe allianties, hetgeen volgens respondenten juist wenselijk is voor het realiseren van nieuwe natuur.

Als laatste punt noemen verschillende respondenten de schizofrenie Productie <> Natuur. Het ministerie heeft niet één duidelijk gezicht maar spreekt met meerdere tongen. De agrarische sector, waarvan het ministerie wellicht ten onrechte wordt gezien als belangenbehartiger, blijkt (ook in de krachtenveldanalyse) één van de grootste tegenspelers wanneer het gaat om het realiseren van nieuwe natuur. Dit wordt in de beleving van andere partijen door het ministerie onvoldoende gecorrigeerd.

Het 'productie'-imago van het ministerie lijkt het 'natuur'-imago in haar schaduw te stellen; in ieder geval zijn er klachten over de zichtbaarheid van de directie Natuur. Mensen die op dit moment in concrete natuur realisatie projecten werken geven aan geen idee te hebben wat LNV hen kan bieden. Verschillende respondenten geven aan dat creatiever en pro-actiever omgaan met kansen en het aangaan van nieuwe allianties, met name op regionaal / deelstroomgebied niveau kansen zal scheppen voor nieuwe waternatuur.

Samenvattend kan worden gesteld dat alle respondenten aangeven dat er zeker bereidheid is om samen te werken met LNV bij het realiseren van nieuwe natuur in Nederland, maar dat er een verandering in de opstelling en werkwijze van LNV moet komen en wel op de punten cultuur, regio en partners. Die punten zullen in het vervolg van dit hoofdstuk nog uitgebreid aan de orde komen.

3.4 De Vogel- en Habitatrichtlijn

Volgens meerdere geïnterviewden en deelnemers aan de workshop heeft LNV met de Vogel- en Habitatrichtlijn een stevig machtsmiddel in handen; ingrepen in VHR- gebieden

moeten getoetst worden door LNV. Uit de interviews en de workshop komt naar voren dat dit middel (nog) niet of nauwelijks wordt gebruikt en bovendien dat LNV hierover veel te weinig communiceert met het veld. Dit beeld wordt bevestigd in de Natuurbalans 2003 van het RIVM (RIVM 2003: 115-117).

Andere partijen zouden met name graag gebruik maken van de expertise van LNV over de VHR. Kansen voor uitbreiding van het natuurareaal zijn er met name als in bestaande VHR-gebieden rivierverruimende maatregelen (nevengeulen en ontgrondingen) plaatsvinden omdat habitatverlies tenminste gemitigeerd en soms gecompenseerd dient te worden. Streng optreden van LNV kan helpen om compensatie af te dwingen. De vergelijking met de rol van een (streng) politieagent die van hogerhand vastgestelde regels handhaaft dringt zich op, maar ook die van kennismakelaar en onderhandelaar.

De Vogel- en Habitatrichtlijn wordt op dit moment veelal als een belemmering gezien voor het genereren van nieuwe natuur omdat zij de nadruk legt op het behoud van bestaande natuur. Bijvoorbeeld in de NURG-projecten ten behoeve van natuurontwikkeling gaat soms 'oude' natuur verloren, hetgeen vervolgens weer gecompenseerd moet worden. Dit wordt de komende jaren een belangrijk probleem. Er zijn momenteel ook samenwerkingsprojecten met omliggende landen waarbij wordt gekeken hoe andere landen hiermee omgaan. Volgens respondenten zou dit eventueel kunnen leiden tot een gezamenlijke gang naar Brussel om deze strikte regelgeving aan te passen in gevallen zoals de NURG-projecten.

Vanuit de waterschappen wordt gemeld dat zij onvoldoende kennis hebben van de Vogel- en Habitatrichtlijn: 'In ons beheersgebied zitten een paar Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Het enige wat we daarvan afwisten was dat het maaien laat in mei moet gebeuren. Over compensatie hadden we nog nooit iets gehoord.' Waterschappen zouden graag gebruik maken van kennis en expertise over de Vogel- en Habitatrichtlijn bij LNV: 'Als zij bijvoorbeeld veel weten van de Vogel- en Habitatrichtlijn, zouden wij hen best vaker willen raadplegen. Maar dat besteden we nu uit aan ingenieursbureaus'. Een conclusie kan zijn dat LNV zich wat betreft de Vogel- en Habitatrichtlijn als expert zou kunnen profileren, waarbij er met name behoefte is aan een juridisch adviserende rol van LNV.

3.5 De Kaderrichtlijn Water

De EU-Kaderrichtlijn Water biedt een proceslijn om te bewaken dat overheden zich houden aan door henzelf gestelde doelen. Daarbij wordt een relatief streng prioritair stoffen regime aangegeven. Duidelijk is dat Nederland de opgegeven doelstelling niet haalt omdat blijkbaar in het verleden de economische c.q. agrarische productie belangen zwaarder hebben gewogen dan de natuur- of milieubelangen. Weliswaar is er een uitgebreid pakket van maatregelen zoals de verplichte mineralenboekhouding en de melkquotering die het overschot aan mineralen in de landbouw terug moeten dringen, maar deze maatregelen gaan niet ver genoeg om aan de Europese richtlijnen te voldoen. Onder dreiging van sancties uit Brussel dient LNV en in het bijzonder de Directie Landbouw op basis van de bepalingen uit de Kaderrichtlijn Water de overbemesting van het oppervlaktewater aan te pakken.

Volgens de afspraken in de Kaderrichtlijn Water moeten voor eind 2004 alle wateren in Nederland op basis van hun ecologische waarde getypeerd worden. Het streven is om

zoveel mogelijk 'natuurlijke wateren' in Nederland te hebben. 'Natuurlijke wateren' moeten aan hogere eisen (ecologisch gezien) voldoen dan niet natuurlijke wateren. LNV, en met name de Directie Natuur, heeft hier een kans om pro-actief en stimulerend op te treden om nieuwe natuur te maken door het doeltype mede vorm te geven. Voldoende ambitie bij de karakterisering zal zeker een impuls geven voor kwaliteit van de bestaande natuur, hoewel dit volgens sommigen niet tot areaaluitbreiding zal leiden.

Er is discussie over de vraag of de Kaderrichtlijn Water tot nieuwe natuur zal leiden of niet. De belangentegenstellingen en actoren blijven in principe hetzelfde als voorheen, met de agrarische sector als belangrijkste bron voor de overschrijding van nitraat- en fosfaatsnormen. Voldoende ambitie bij de karakterisering/typering van het watersysteem in de verschillende deelstroomgebieden zal volgens sommigen zeker een impuls geven aan de kwaliteit van de natuur in ons land, maar waarschijnlijk niet tot areaaluitbreiding leiden. Volgens anderen leidt realisatie van een ambitieuze typing wel tot areaaluitbreiding vanwege de gewenste of noodzakelijke buffergebieden en vanwege het gewenste of noodzakelijke herstel van meandering (herstel hydromorfologie).

Sommige actoren maken zich bezorgd over de vraag of het ambitieniveau van de Kaderrichtlijn in ons land voldoende serieus wordt neergezet, omdat in de huidige situatie de temperende krachten vanuit landbouwproductie belangen en vanuit het traditionele waterbeheer nog (te) sterk zijn. Een minder ambitieuze doelstelling betekent bovendien een haalbaarder doelstelling bij geringere inspanning en lagere kosten en kent daardoor een lager afbreukrisico. Voor de realisering van de natuurdoelstellingen uit de Kaderrichtlijn dient echter hoog ingezet te worden.

Vanuit de wens nieuwe natuur te realiseren ligt hier dus een rol voor LNV als onderhandelaar. Voor het bereiken van deze hoger gestelde doelen zouden V&W en LNV echter ook een geldpot moeten koppelen aan de uitvoering van de KRW. Nu blijft de Kaderrichtlijn teveel alleen een stok vanuit Brussel om mee te slaan.

3.6 De Ecologische Hoofdstructuur

Met name vanuit de hoek van de natuurorganisaties wordt aangegeven dat de EHS een goed strategisch instrument is voor het realiseren van nieuwe (natte) natuur. Realisatie van waterberging met natuurontwikkeling geeft een grote impuls voor de natte EHS en vooral ecologische verbindingen. 'Kruispunten' tussen EHS en waterberging zijn noodzakelijk om te identificeren waar LNV en de natuurbeheerders kunnen samenwerken. De vraag is dan: waar is behoefte aan waterberging en waar doorkruist (geografisch en fysiek) die behoefte de EHS? Het onderzoeksinstituut Alterra heeft recent reeds een kaartbeeld gemaakt waarop dergelijke groen-blauwe kruispunten in Nederland ingetekend zijn. De vraag is dan of daar ook concreet beleid op ingezet kan worden.

EHS-gelden kunnen ook ingezet worden voor waterberging. In te ontwikkelen natuurgebieden zou gekeken kunnen worden naar het toe te kennen natuurdoeltype en vervolgens zou men dat zodanig vast kunnen stellen dat het vooral kan bijdragen aan waterberging in het betreffende regionale systeem. Verwerving van de betreffende grond kan dan bijdragen aan het oplossen van de bergingsopgave.

De EHS wordt in het algemeen als een te strak keurslijf gezien; daar moet volgens geïnterviewden en deelnemers aan de workshop veel dynamischer mee omgegaan worden. 70 % resultaat aan natuurwaarden kan ook al mooi zijn, bijvoorbeeld daar waar de realisering van kwetsbare natuur slecht samengaat met waterberging. Kansen liggen er vooral bij nieuwe natuur, waar de natuur nog niet zo kwetsbaar is en waar, zoals in de vorige alinea werd gesteld, een natuurdoeltype kan worden gekozen dat aansluit bij de functie waterberging.

3.7 Blauwe diensten

Bij blauwe diensten gaat het om het combineren van landbouw- en waterfuncties. Meer concreet gaat het dan om een aan de waterbeheerstaak gerelateerde dienst op zakelijke grondslag voor voor anderen verrichte activiteit (Van Bommel et al., 2002). Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het creëren van noodoverloopgebieden op landbouwgrond, maar ook aan verhoging van het grondwaterpeil om verdroging tegen te gaan. De Unie van Waterschappen heeft volgens eigen zeggen al veel energie gestopt in het ontwikkelen en benoemen van blauwe diensten. Volgens haar is het nu aan LNV om die blauwe diensten verder vorm te geven.

Het concept 'blauwe diensten' dreigt momenteel wat dood te bloeden omdat er eerst uitsluitsel moet komen of deze diensten wel of niet geoorloofd zijn volgens de Europese wetgeving. Ook binnen Nederland zijn blauwe diensten omstreden; sommige actoren zijn van mening dat het niet alleen gevaarlijk is om veel te investeren in zaken waarvan de verwachting is dat Brussel ze niet accepteert, maar ook al keurt de EU het goed, dan blijven blauwe diensten volgens deze actoren slechts een marginale oplossing. Bovendien is er discussie over de kosten en opbrengsten van blauwe diensten; sommige actoren vragen zich af of wel eens is uitgerekend wat een blauwe dienst kost en of het niet goedkoper is om deze gronden aan te kopen en zelf het beheer te doen. Anderen voeren aan dat het LEI/Alterra/CLM-rapport over Blauwe diensten (Van Bommel et al, 2003) wel kansen ziet voor blauwe diensten en dat LNV daarmee snel aan de slag moet gaan.

Landbouworganisaties zijn voorstander van het realiseren van overheidsdoelen met betrekking tot natuur en water door middel van zogenaamde groene en blauwe diensten. Het landbouwareaal hoeft hierdoor veel minder in te krimpen om de overheidsdoelstellingen op het gebied van natuur en water te kunnen realiseren. Groene en blauwe diensten zijn goedkoper dan het aankopen van gronden en boeren kunnen in principe best dezelfde kwaliteit leveren als natuurbeherende instanties. Anderen brengen daartegen in dat vroeger bepaalde diensten door de boeren vrijwillig werden verricht en dat bovendien blauwe diensten daar afgenomen moeten worden waar het water zich bevindt, waardoor de dienstverlener een monopoliepositie lijkt te verkrijgen. De discussie roept ook andere vragen van rechtsgelijkheid op, zoals de vraag of de waterschappen dan niet ook betaald zouden moeten worden voor het leveren van groene diensten.

3.8 Verdroging

Wie in Nederland de natuur intrekt, kan maar beter zijn kaplaarzen meenemen. Het grootste deel van de Nederlandse natuur bestaat uit waterrijke gebieden ofwel wetlands. In deze natte, voedselrijke gebieden ligt de kracht van de Nederlandse natuur. Nederland kent ongeveer een miljoen hectare aan wetlands. Deze gebieden kenmerken zich doordat ze rijk zijn aan planten- en diersoorten. De ooibossen langs rivieren zijn daarvan een goed voorbeeld.

De waterrijke natuur in Nederland wordt door twee specifieke problemen bedreigd: watergebrek en verdroging. Watergebrek ontstaat doordat veel inwoners samen moeten doen met te weinig neerslag; verdroging hebben we zelf veroorzaakt door cultuurtechnische ingrepen zoals drainage, kanalisatie, bedijking, en inpoldering. Het NBW is vooral gericht op veiligheid en het voorkomen van wateroverlast.

Als het NBW ook werk gaat maken van 'water vasthouden' dan kan de verdroging bij de kern aangepakt worden. De aanpak van verdroging is daarmee vooral een kwestie van bestuurlijke lef (bij waterschappen en provincies) en heldere aansturing van water en natuurdoelen door LNV. Verdrogingsgelden zijn er bij het Rijk, LNV, VROM en V&W geven die gezamenlijk uit. LNV heeft daarbij nog extra middelen beschikbaar voor verdroging vanuit de investeringsimpuls van 700 miljoen van het Kabinet. Verder zijn er nog andere middelen, die mede voor verdroging kunnen worden gebruikt (OBN, landinrichting).

De laatste jaren is verdroging als beleidsprioriteit wat op de achtergrond gekomen. Dat komt door andere politieke prioriteiten. Echter, na de droge zomer van 2003 is het weer een belangrijker item geworden. In 2003 is echter niets uit de subsidiepot voor verdroging gebruikt. Die subsidiepot vergoedt 50% van de kosten en met name waterschappen zouden hiervan gebruik moeten maken, maar die hebben hun prioriteiten blijkbaar elders liggen.

3.9 Functiecombinaties

Nieuwe natuur scheppen door het combineren van waterfuncties met andere functies is zeker mogelijk. Een aantal mogelijkheden lijkt veelbelovend, zoals natuurontwikkeling in grondwaterbeschermingsgebieden en bergingsgebieden voor overtollig water. Het is ook mogelijk om bergingsgebieden voor natuur in te richten. Dan moet vanuit natuurdoelen wel water bij de wijn gedaan worden en geaccepteerd worden dat het dynamisch patroon van waterbergen met daarbij horende waterkwaliteit de natuurkwaliteit bepaalt. Waterberging op landbouwgrond is alleen in Nederland sinds enkele decennia iets abnormaals. In de rest van de wereld is een beekdal dat 's winters onderloopt heel gewoon.

Waterberging en verbetering van de natuurwaarden is eveneens goed mogelijk in combinatie met kleiwinning in de uiterwaarden. Recente studies in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geven aan dat er concrete mogelijkheden zijn voor projecten waarbij ontgroningen voor de delfstoffenwinning gecombineerd kunnen worden met de realisatie van de EHS (Fontein et al., 2003). Een voorbeeld van een project dat nu op dat vlak loopt is de Millingerwaard. Hier wordt door Staatsbosbeheer in samenwerking

met een grote steenfabriek (Terca) en een kleiwinner (Delgromij) een uiterwaard vergraven, met als resultaat een lager gelegen gebied aan de rivier waar oude eilanden weer zichtbaar worden. Om dergelijke kansen te benutten moet LNV zich, aldus verschillende geïnterviewden, meer verdiepen in de sector, in wat bedrijven willen. Er zijn op dit vlak legio win-winsituaties te bedenken. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan vormen van natuurcompensatie waarbij voor iedere gewonnen kubieke meter klei een bedrag apart wordt gezet voor natuur-ontwikkeling. Er zijn al projecten gaande, waarbij deze bedrijven natuur ontwikkelen. De drijvende kracht bij deze samenwerking zit bij de particuliere initiatieven.

Belangrijke reden voor het relatief geringe aantal voorbeelden van functiecombinaties op het gebied van water en natuur is de complexiteit van regelgeving en vergunningenproblematiek (complexe wetgeving die remmend werkt). Bovendien leveren functiecombinaties vanuit een sectoraal perspectief vaak een sub-optimale oplossing. Het Ministerie van LNV zou hier een makelaarsrol kunnen vervullen en actief moeten zoeken naar combinaties tussen sectorale belangen. De focus zou daarbij niet alleen op eenvoudig te realiseren kleinschalige oplossingen moeten liggen, waarbij niet al te veel overleg nodig is, maar juist op grootschalige herstructureringsprojecten die de vitaliteit van het platteland versterken. Te denken valt daarbij ook aan grootschalige meervoudige functieverandering in bepalde gebieden, zoals bijvoorbeeld een randmeer langs de Noordoostpolder of langs Wieringen. Dergelijke projecten kunnen een streek nieuw leven kunnen inblazen. Hier is ook sprake van een directe koppeling naar het onderwerp plattelandsvernieuwing.

3.10 Geldstromen

Bestaande geldstromen en subsidieregelingen voor het realiseren van nieuwe natuur zijn niet doorzichtig, zeker voor de uitvoerende organisaties is het onduidelijk waar geld beschikbaar voor is. Het gaat over teveel schijven, waardoor uitbetaling te laat en onzeker is, is de algemene klacht.

Soms kunnen kansen ontstaan door slimme combinaties van geldpotjes (werk met werk maken). Bodemdaling in het Veenweidegebied kun je bijvoorbeeld verminderen door plas drassituaties en deze vorm van waterberging levert meer natuur op. Meekoppeling van recreatie en vastlegging CO₂ (Kyoto) zijn geldbronnen die je daarvoor kunt inzetten. Ook zoeken naar 'rood voor blauw'constructies is een optie: laat bij de ontwikkeling van woningen of bedrijventerreinen het rood maar voor een deel betalen voor blauw, zeker in de lager gelegen gedeelten van Nederland.

3.11 Conclusies

Zoals eerder aangeduid blijkt uit eerder onderzoek (Ministerie van V&W, 2001) en uit voorbeelden in de praktijk dat projecten die dienen voor ruimtereserveringen voor waterbeheer goed kunnen samengaan met het creëren van ruimte voor nieuwe natuur. Dat realisatie van die kansen niet vanzelfsprekend is en dat sommige ontwikkelingen juist negatief kunnen uitpakken blijkt uit de literatuurstudies waaraan in het voorgaande hoofdstuk

is gerefereerd en uit de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews. Met name op het regionale schaalniveau en in het kader van de uitwerking van het NBW lijken kansen aanwezig voor een pro-actieve opstelling en een slagvaardig optredende Directie Natuurbeheer van LNV. LNV dient daartoe wel op een andere, meer procesgerichte in plaats van control-gerichte wijze deel te nemen in de verschillende arena's en daarbij liggen de beste kansen indien zij op concreet en lokaal/regionaal niveau aan kan sluiten bij lopende initiatieven. Dat is de centrale boodschap van dit hoofdstuk

4. Mogelijke strategieën voor het Ministerie van LNV

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden voor de beide beleidsvelden Ruimte van de Rivier en NBW de belangrijkste spelers gepositioneerd ten opzichte van de Directie Natuur van LNV en haar beleidsdoelen. Daarbij wordt een duidelijk beeld geschetst van de relaties en afhankelijkheden van de directie ten opzichte van de meest relevant geachte andere partijen in de beide beleidsvelden. Vervolgens wordt aangegeven welke strategieën het Ministerie in welke gevallen kan gebruiken om haar doelen op het gebied van gecombineerde natuur- en waterinvesteringen te bereiken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies.

4.2 Ruimte voor de Rivier

Ruimte voor de Rivier is bij uitstek een beleidsprogramma van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarin het projectbureau Ruimte voor de Rivier en de regionale directies van Rijkswaterstaat een centrale positie innemen.

Zoals beschreven in de vorige hoofdstukken is veiligheid het centrale thema van Ruimte voor de Rivier en zijn andere doelen zoals recreatie en natuur volgend of afgeleid. Natuurdoelen zijn duidelijk ondergeschikt aan veiligheid, maar vanuit de wens naar meer integrale benaderingen en functieverweving en het realiseren van ruimtelijke kwaliteit is er in het project Ruimte voor de Rivier zeker ruimte voor het creëren van nieuwe natuur. Een aantal koploperprojecten vormen hiervan concrete voorbeelden en ook vanuit de betrokken waterschappen wordt aangegeven dat er bij Ruimte voor de Rivier voldoende aandacht is voor natuur en landschap.

In figuur 4.1 wordt een beeld geschetst van het krachtenveld rond Ruimte voor de Rivier vanuit het perspectief van de Directie Natuur van het Ministerie van LNV.

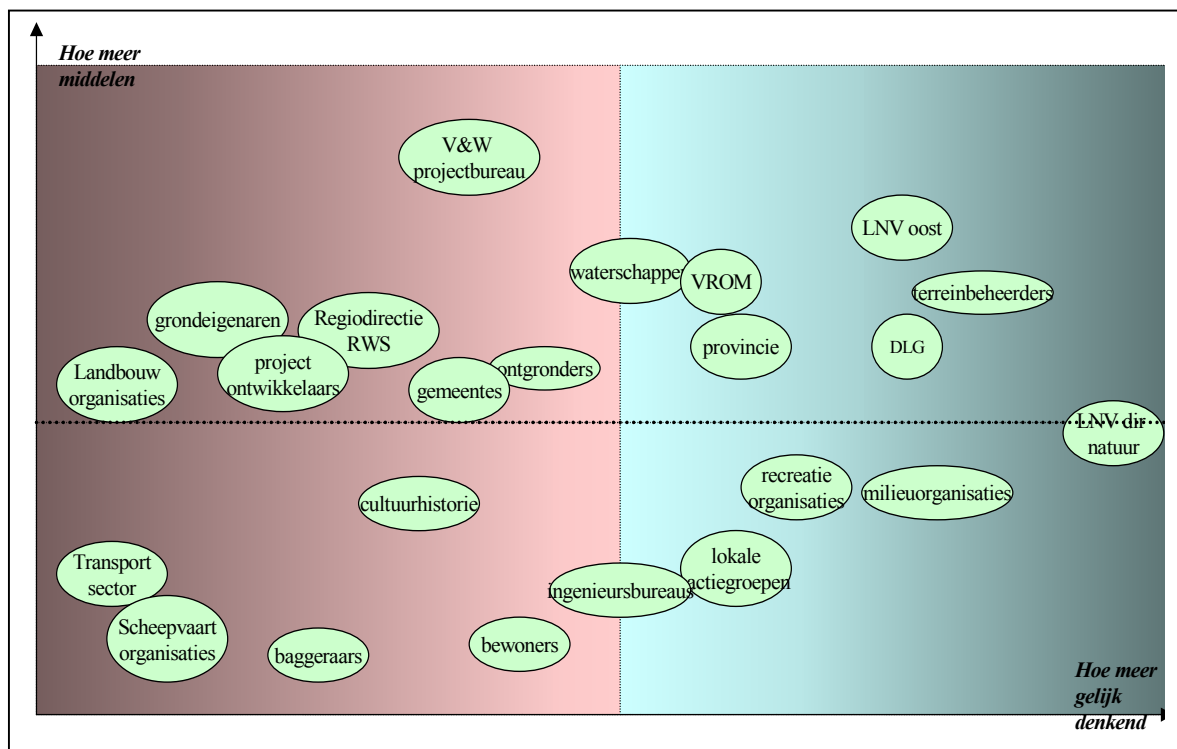
De partijen zijn geïdentificeerd op basis van literatuuronderzoek, aangevuld met de interviews en de lijst is uiteindelijk nog aangevuld door de deelnemers aan de workshop. De partijen zijn in de figuur op verschillende wijzen gerangschikt.

De partijen die in de figuur dicht bij de Directie Natuur staan (de partijen aan de rechterzijde van de figuur) hebben de meeste overeenkomsten in hun doelen en perspectieven op nieuwe natuur; de partijen ter linkerzijde hebben andere doelstellingen en prioriteiten.

De tweede as waarlangs de partijen zijn gerangschikt betreft de middelen die partijen kunnen inzetten om in de praktijk aan nieuwe natuur te werken; voor sommige actoren betreft het financiële middelen; voor andere grondeigendom of planologische of juridische middelen zoals vergunningen of bestemmingsplanwijzigingen en dergelijke. Hoe hoger de actor is gepositioneerd in het veld des te meer middelen worden hem of haar toegedicht. De bereidheid om die middelen in te zetten voor het doel 'Nieuwe natuur' is af te lezen uit de positionering in de vier kwadranten; rechtsboven staan actoren die nu reeds bereid zijn

om middelen in te zetten voor dit doel; linksboven staan partijen die hun middelen liever inzetten voor andere doelen; linksonder staan partijen die andere doelen nastreven maar ook weinig te bieden hebben, terwijl rechtsonder gelijkgestemden staan die echter maar beperkte middelen hebben. LNV zelf bevindt zich helemaal rechts ongeveer midden in het veld om aan te geven dat zij wel enige middelen heeft maar vooral afhankelijk is van de middelen van anderen als het aankomt op het concreet realiseren van natuur binnen Ruimte voor de Rivier projecten.

Voorzichtigheid is echter geboden: de stelligheid van de formuleringen in bovenstaande alinea is niet helemaal ongevaarlijk en enig voorbehoud bij de gepresenteerde plaatjes is nodig. De figuur is mede gebaseerd op de discussies en scores in de workshop maar daarbij bleek het bezit van middelen moeilijk te scoren. De positionering is daarom verder genuanceerd op basis van de uitspraken van de geïnterviewde deskundigen. Een extra waarschuwing betreft de 'tijdelijkheid' of beperkte houdbaarheid van dergelijke plaatjes; door beleidswijzigingen, door toewijzing of afwijzing van middelen en door het toe- of uitreden van actoren in het netwerk kunnen posities snel en ingrijpend wijzigen.



Figuur 4.1 Het krachtenveld rond Ruimte voor de Rivier

In figuur 4.1 vindt u LNV (lees de Directie Natuur) aan de meest rechterzijde; partijen aan de rechterkant scoren hoog wat betreft de overeenkomstige doelen die zij nastreven. Dit zijn hier met name milieuorganisaties en terreinbeheerders, daarna volgen de eigen LNV-organisaties DLG en LNV Oost en de provincies. VROM en recreatie organisaties staan ook nog relatief dichtbij, terwijl de waterschappen een soort middenpositie innemen.

Belangrijke partijen als het projectbureau RvdR van V&W en de regionale directies van Rijkswaterstaat en ook de gemeentes staan relatief ver verwijderd van de LNV doelstelling: 'realiseren van nieuw natuur met watergeld'. Partijen met echt tegengestelde belangen zijn de transportsector, scheepvaartorganisaties, landbouworganisaties en grondeigenaren.

Simpel gezegd is het voor het realiseren van de doelstelling nieuwe natuur van belang dat met name de partijen in de bovenste helft van de figuur zoveel mogelijk naar rechts opschuiven; de partijen linksonder niet meer middelen ter beschikking krijgen dan wel naar rechts opschuiven en dat de partijen rechtsonder positief betrokken blijven. Partijen die zich bevinden in de linkerhelft van de figuur staan echter niet per se afwijzend ten aanzien van nieuwe natuur, maar hun prioriteiten liggen elders. Samenwerken en uitruil zijn in sommige gevallen wel degelijk denkbaar. Concreet valt daarbij te denken aan samenwerken met waterschappen en de projectbureaus van Rijkswaterstaat. Aangrijpingspunten of middelen daarbij zijn bijvoorbeeld de kennis over en bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de EHS-gelden. Ook nieuwe allianties zijn denkbaar met partijen als ontgronders en projectontwikkelaars waarbij delfstoffenwinning kan leiden tot herinrichting met belangrijke natuurwaarden.

4.3 Het Nationaal Bestuursakkoord Water

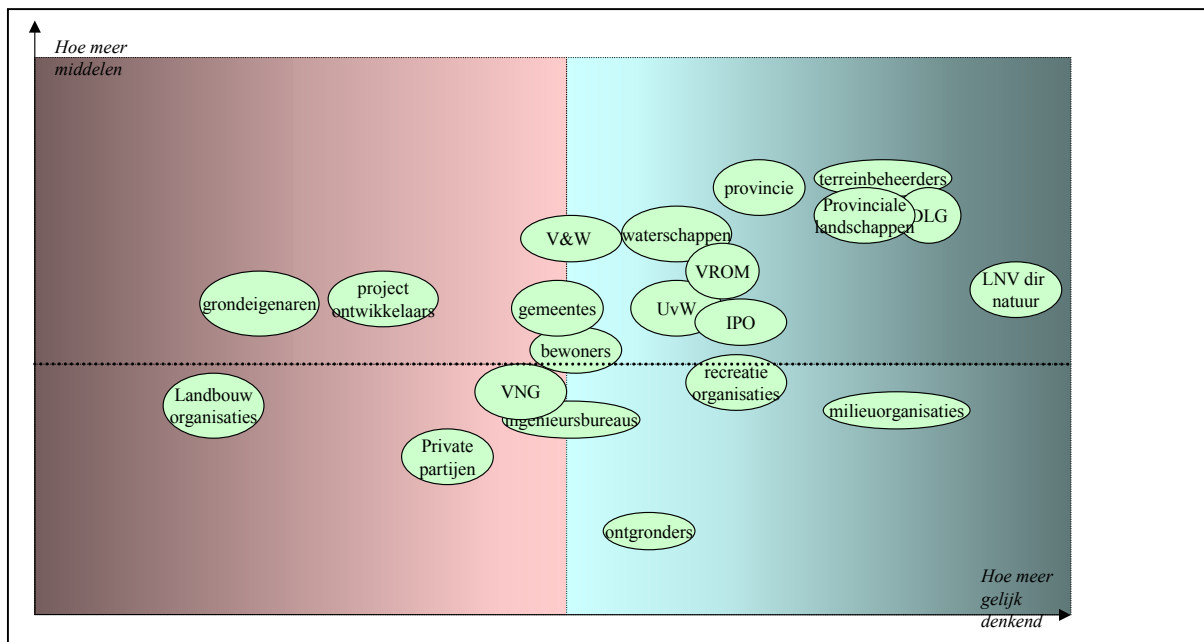
Figuur 4.2 geeft op soortgelijke wijze het krachtenveld weer rond het Nationaal Bestuursakkoord Water. Hier is dezelfde methodiek gebruikt om actoren te identificeren en te rangschikken. Er blijkt uiteraard een grote overeenkomst tussen de beide beleidsvelden, maar omdat het NBW minder concreet en (nog) minder uitvoeringsgericht is zijn meer uitvoerende partijen zoals de regionale directies van Rijkswaterstaat minder prominent aanwezig of zelfs (nog) afwezig. Ook hier zijn het de milieu- en landschapsorganisaties cq terreinbeheerders die qua doelstellingen het dichtst bij de Directie Natuur staan. Blijkbaar zit hier de maatschappelijke achterban en vormen zij de natuurlijke partners voor LNV, maar ook geldt hier dat zij lokaal middelen (bezit) hebben. Interessant is dat in dit krachtenveld ook de provincies, zowel individueel als in IPO-verband dicht bij LNV staan, alsmede VROM en de Waterschappen. Dit zijn allen partijen die belangrijke middelen bezitten die bij kunnen dragen aan het in de praktijk realiseren van nieuwe (natte) natuur. Het gaat hier deels om bevoegdheden en verantwoordelijkheden in planologisch/ruimtelijke zin en deels ook om financiële middelen voor de implementatie van concrete beleidsmaatregelen.

Echte andersdenkenden vindt men bij de regionale landbouworganisaties, de grondeigenaren en projectontwikkelaars, waarbij met name de grondeigenaren middelen (lees: het al dan niet beschikbaar stellen van grond) kregen toegekend.

Over de positie van LTO Nederland en haar regionale organisaties wordt in de praktijk genuanceerd gedacht; volgens sommigen staan zij welwillend tegenover berging bij wateroverlast, maar volgens anderen valt dat tegen zodra er bedrijven moeten wijken.

In figuur 4.2 vindt u dus eveneens de Directie Natuur aan de meest rechterzijde; met daar omheen geschaard een heel cluster van partijen met relatief overeenkomende doelen. Deze krachtenveldanalyse laat zien dat meer partijen met uitvoeringsmacht, zowel terrein-

beheerders als beleidsmakers dicht bij LNV directie natuur staan dan in het hiervoor geschetste beleidsveld Ruimte voor de Rivier. Dit is natuurlijk een gunstiger beeld dan bij Ruimte voor de Rivier. De enige partij met echte hindermacht en tegengestelde doelen zijn de grondeigenaren, waarmee met name op het agrarisch grondbezit wordt gedoeld. Zoals werd aangegeven in interviews en discussies woedt met name binnen de landbouworganisaties de discussie over de wenselijkheid van het bergen en vasthouden van water in het algemeen versus de onwenselijkheid van individuele bedrijfsbeëindiging voor deze doelen. Opvallend is ook dat de regionale overheden en organisaties over het algemeen positiever staan ten opzichte van nieuwe natuur dan hun landelijke koepels. Dit is een indicatie dat met name samenwerking in de regio tot succes kan leiden.



Figuur 4.2 Het krachtenveld rond het Nationaal Bestuursakkoord Water

4.4 Mogelijke strategieën voor het Ministerie van LNV

Zoals eerder aangegeven verschillen de beide beleidsvelden Ruimte voor de Rivier en NBW in karakter. NBW is een convenant tussen overheden waaraan nog concrete invulling dient te worden gegeven en waarvan de uitwerking c.q. uitvoering nog onduidelijk is. Ruimte voor de Rivier is een reeds uitgekristalliseerd project; de eerste voorbeeldprojecten zijn aangegaan en de besluitvorming over de uitvoering is in volle gang. Het verschil in stadium of levensfase van deze beleidsvelden maakt dat LNV voor ieder van deze beleidsvelden verschillende middelen ter beschikking staan. Vanuit de krachtenveldanalyse kunnen verschillende strategieën bedacht worden om nieuwe natuur te realiseren. Vanuit een netwerkperspectief is de basisgedachte daarbij dat de actoren in figuren 4.1 en 4.2 moeten worden bewogen om van links zoveel mogelijk naar rechts op te schuiven, in het bijzonder die actoren die belangrijke middelen bezitten of hindermacht kunnen aanwenden.

Overigens is ook het omgekeerde zeer wel denkbaar: dat LNV naar links beweegt in het krachtenveld. Concreet kan dat bijvoorbeeld inhouden directer aansluiten bij de veiligheids- c.q. overstromingsretoriek van Verkeer en Waterstaat en het hanteren van minder rigide opvattingen over natuurdoeltypen en kwaliteit.

Bij het creëren van nieuwe natuur door middel van een combinatie tussen water- en natuurinvesteringen kan gedacht worden aan een 4-tal strategieën: *samenwerken*, *uitruilen*, *interne dwang* en *externe dwang*. Deze vier strategieën werken we in het onderstaande verder uit.

4.4.1 Samenwerken

Het creëren van nieuwe natuur noemden we eerder een 'ontembaar' probleem. Er bestaat bij betrokken partijen geen overeenstemming over wat nieuwe natuur is, wat het zou moeten zijn, hoeveel ervan zou moeten zijn en waar het gecreëerd zou moeten worden. Kortom: er is noch overeenstemming over de inhoud, noch over de natuurwaarden die in het geding zijn ('wat is goede nieuwe natuur?').

In zo'n context is een managementstijl uitsluitend gericht op controle en beheersing vanuit een hiërarchisch vertrekpunt niet vruchtbaar. Immers, de interpretatie van LNV over het creëren van nieuwe natuur kan in cruciale opzichten verschillen van de visie van andere partijen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van die nieuwe natuur. Die andere partijen zijn nodig vanwege de financiën, de wettelijke hindermacht waarover ze beschikken, maar ook voor de inhoudelijke verrijking van de plannen.

Samenwerken in een netwerk vergt een open houding van LNV. Zij kan niet vooraf gestelde doelen verwezenlijken zonder samenwerking met andere partijen. In dat kader zou zij veel innigere relaties met andere partijen moeten onderhouden en de kansen moeten pakken wanneer die zich voordoen. In plaats van doelrealiserend wordt van LNV een doelzoekende houding verwacht. Uit de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews blijkt echter dat veel actoren de houding van LNV ervaren als hiërarchisch en gericht op beheersing. In sommige gevallen (zie hieronder) kan dit een heel vruchtbare strategie zijn, maar dan moet LNV deze wel beperkt en bewust toepassen.

Uit de interviews bleek ook dat veel actoren graag willen samenwerken met LNV. De voorwaarden voor samenwerking (partner zijn) en ook de aard van het probleem of project zijn hieronder voor verschillende relevante arena's opgesomd.

In tabel 4.1. is aangegeven hoe LNV zich als partner in de verschillende arena's kan opstellen, met andere woorden welke rol LNV daarin kan spelen. Veelal zijn meerdere rollen mogelijk. Samenwerken en partner zijn kan bijvoorbeeld wanneer het gaat over de Kaderrichtlijn Water en het gaat om het karakteriseren van de wateren in de deelstroomgebieden. Dit kan gedaan worden vanuit een rolopvatting van de expert die kennis over waterkwaliteit aandraagt en/of als onderhandelaar die vanuit een algemeen maatschappelijk belang (meer natuur) redenerend probeert de norm zo hoog mogelijk te leggen. Wanneer het gaat om de EHS heeft LNV zelfs keuze uit nog een rol: die van Financier waarmee haar onderhandelingspositie en belang als partner voor de andere partijen (en daarmee haar invloed) toeneemt. De arena's in de eerste kolom overlappen deels met de eerder behandelde arena's in hoofdstuk 3 en zijn aangevuld met een aantal onderwerpen die

in de workshop naar voren kwamen als interessante aangrijpingspunten voor samenwerken.

Tabel 4.1 Samenwerken - partnerschap

Arena	Actoren	Voorwaarden en len voor samenwerking	Mogelijke midde- rolpvatting LNV (naast partnerschap)
Vogel- en Habitatrichtlijn	RWS Waterschappen	Openheid Kennis delen Reciprociteit	Expert Onderhandelaar (politieagent)
Kaderrichtlijn Water	Waterbeheerders	Openheid Kennis delen	Expert Onderhandelaar
Ecologische Hoofdstructuur	VROM, Provincies, V&W, UvW	Openheid Proportionaliteit EHS Fondsen	Expert Onderhandelaar Financier
Blauwe diensten	Waterschappen Agrarische sector	Kernwaarden en belangen anderen Respecteren	Expert Onderhandelaar Makelaar
Verdroging	Waterschappen, Provincies, Agrarische sector	Kernwaarden en belangen anderen respecteren	Expert Onderhandelaar Makelaar
Blauw/groene kruispunten	RWS / V&W Waterschappen	Openheid Kennis delen EHS-gelden	Expert Onderhandelaar Makelaar Financier
Koploperprojecten	RWS Waterschappen	Openheid Kennis delen EHS-gelden	Financier

4.4.2 Ruilen

Hierboven is geschetst dat LNV met een aantal actoren doelzoekend kan samenwerken en kan onderzoeken hoe projecten zo vormgegeven kunnen worden dat beide partijen winst halen uit een project. Er hoeft echter niet altijd sprake te zijn van een gedeelde probleemdefinitie en oplossing. LNV kan in sommige gevallen ook ruilen. Zij hoeft zich daarbij niet te beperken tot één beleidsarena. Ze kan ook met dezelfde partners bij andersoortige projecten nieuwe natuur ruilen voor geld. Bij de Tweede Maasvlakte bijvoorbeeld, wordt nieuwe natuur buiten het gebied zelf gecreëerd en ook waar het gaat om realisatie van de EHS kan beleidsmatig en praktisch gedacht worden in compensatie in een eventuele 'AHS' (Agrarische Hoofdstructuur). Middels het ruilen van middelen (grond, kennis, geld) zijn partijen aan elkaar te binden en kan een duurzame relatie worden opgebouwd.

Een bijzondere situatie bij ruilen is die waarbij LNV zelf geen middelen heeft om te ruilen maar optreedt als makelaar. Daarbij stelt zij zich op als een soort bemiddelaar tussen

partijen die wel wat te ruilen hebben. Deze laatste positie zullen wij in deze tabel meenemen. In het geval van ruilen (onderhandelen) is sprake van de volgende kansen en voorwaarden:

Tabel 4.2 Ruilen - onderhandelaarsrol

Arena	Actoren	Voorwaarden en middelen voor ruilen	Mogelijke rolopvatting LNV (naast) onderhandelaar)
Vogel- en Habitatrichtlijn	RWS	Kennis	Expert
Kaderrichtlijn Water	Waterschappen		Partner
	Waterbeheerders	Kennis	Expert
Ecologische Hoofdstructuur			Partner
	VROM, provincies, V&W, UvW	Kennis	Expert,
		EHS-gelden	Partner
Blauwe diensten	Waterschappen	Kennis	Financier
	Agrarische sector		Expert
	LTO		Partner
Verdroging	Waterschappen, provincies, LTO	Kennis	Makelaar
	Terreinbeheerders	Fondsen	Expert
Blauw/groene kruispunten	RWS / V&W	Kennis	Partner
	Waterschappen	EHS-gelden	Makelaar
			Financier
Koploperprojecten	RWS	Kennis	Expert,
	Waterschappen	EHS-gelden	Partner
			Financier

In het geval van Blauwe Diensten betekent het bovenstaande dus dat LNV in haar rol als onderhandelaar iets in die beleidsarena in te brengen heeft; zij kan dat doen in de rol van kennisleverancier (expert), bijvoorbeeld over de inkomenspositie van de boeren; als makelaar tussen de aanbieder en vrager van diensten (een waterschap, (semi-)overheid of natuurorganisatie); of als partner in het project (bijvoorbeeld bij het realiseren van ecologische verbindingen in het kader van de EHS).

4.4.3 Hiërarchische dwang van LNV zelf

LNv heeft ook instrumenten om partijen te dwingen rekening te houden met natuurbelangen. Zo is er de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze instrumenten kunnen ingrijpen legitimeren. LNV kan deze strategie toepassen, maar moet zich wel bewust zijn van de Januskopstrategie: enerzijds samenwerken en samen doelen zoeken en tegelijk of afwisselend hiërarchisch ingrijpen de geloofwaardigheid van LNV aantasten. Hierarchische dwang is ook niet in alle beleidsarena's mogelijk want om dwang uit te oefenen dient men enerzijds het recht te hebben en anderzijds de middelen om dwang uit te oefenen, vandaar dat deze tabel korter is dan de voorgaande. In het geval van hiërarchische dwang van LNV zelf is sprake van de volgende voorwaarden:

Tabel 4.3 Hiërarchische dwang - politieagent

Arena	Actoren	Voorwaarden en middelen voor afdwingen	Mogelijke rolopvatting LNV (naast politieagent)
Vogel- en Habitatrichtlijn Kaderrichtlijn Water	RWS	Wetgeving	Expert
	Waterschappen Waterbeheerders	Implementatieschema KRW en EU normering	Expert
Ecologische Hoofdstructuur	VROM, provincies, V&W, UvW	Beleidsbepalingen over EHS	Expert Onderhandelaar
Blauw/groene knopen	RWS / V&W Waterschappen	Vogel- en Habitatrichtlijn	Expert Makelaar
Koploper projecten	RWS Waterschappen	Vogel- en Habitatrichtlijn	Expert Makelaar

Zoals aangegeven is de hiërarchische dwang vanuit een netwerkperspectief niet ideaal omdat het de mogelijkheid voor samenwerken en onderhandelen beperkt. Voorlichting over de regelgeving als expert is echter een rol die zeker gespeeld moet worden en daarnaast kan de rol opvatting worden uitgebreid door andere partijen suggesties te doen voor mogelijke oplossingen te suggereren. Men neemt dan tevens de rol van makelaar en soms onderhandelaar op zich. Vanuit een rol als politieagent is het echter moeilijk om een partnerschap aan te gaan. De vriendelijke agent die mensen maant door te lopen moet als ME'er soms met de knuppel zwaaien en een tik uitdelen; voor samenwerken en partnerschap is dan even weinig ruimte.

4.4.4 Hiërarchische dwang van buiten LNV

In processen die vastgelopen zijn kan het ook vruchtbaar zijn om de dreiging buiten de beleidsarena te plaatsen. Dus in plaats van dat LNV de actoren aanspreekt op een wettelijke verplichting, kan zij het framen als 'Europa wil dit. We staan samen voor de opgave. Hoe kunnen we hier het beste uitkomen?' Met name de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn bieden aanknopingspunten voor deze strategie. In het geval van dwang van buiten LNV is sprake van de voorwaarden zoals in tabel 4.4 weergegeven.

Tabel 4.4 *Hiërarchische dwang van buiten LNV*

Arena	Actoren	Voorwaarden en middelen voor afdwingen	Mogelijke rolopvatting LNV
Vogel- en Habitatrichtlijn Kaderrichtlijn Water	RWS Waterschappen Waterbeheerders	Wetgeving Implementatieschema KRW en EU normering	Expert Onderhandelaar Expert Onderhandelaar

Ook hier gelden de eerder genoemde bezwaren van hiërarchische dwang. Doordat de bron van de dreiging buiten de eigen organisatie en verantwoordelijkheid wordt geplaatst is het wel iets makkelijker om als onderhandelaar op te treden.

4.5 Conclusies

Bij Ruimte voor de Rivier is er eigenlijk alleen ruimte voor LNV-inbreng wanneer zij zelf door het inzetten van eigen middelen wat wil bereiken. Samenwerken en ruilen zijn daarbij de aangewezen strategieën. Dwang, hoewel denkbaar via bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn, is hier geen geschikte strategie; de LNV kennis over die richtlijnen dient gepresenteerd te worden als een externe randvoorwaarde en de kennis kan daarbij uitgeruild worden. Dat werkt beter dan deze middelen hiërarchisch ingezet. Binnen het NBW veld is de situatie veel opener en zijn partijen gelijkwaardiger waardoor LNV ook vrijer kan beschikken over alle vier de middelen. Kansen en mogelijkheden op dit vlak worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende conclusies gefomuleerd worden:

- in het krachtenveld rond nieuwe natuur en waterinvesteringen is het Ministerie van LNV onvoldoende aanwezig en laat zij kansen liggen. Zowel qua besteding van eigen middelen als wat betreft alliantie- en coalitievorming met andere partijen en organisaties die actief zijn in dit veld, brengt LNV onvoldoende in;
- een terugkerend thema in dit onderzoek is de rol en opstelling van het Ministerie van LNV in de verschillende beleidsvelden rond water en natuur. Het Ministerie wordt veelal gekenschetst wordt als bureaucratisch en niet pro-actief, en veel actoren geven ook aan onvoldoende zicht te hebben op de wensen, mogelijkheden en middelen die LNV hen te bieden heeft: 'LNV is onzichtbaar';
- bestaande geldstromen en subsidieregelingen voor het realiseren van nieuwe natuur zijn niet doorzichtig. Voor de uitvoerende organisaties in de regio is het onduidelijk waar welk geld voor beschikbaar is en hoe hier aanspraak op te maken. Bovendien gaat de besteding van het beschikbare geld over teveel schijven, waardoor uitbetaling vaak te laat en onzeker is. Wellicht kan de nieuwe investeringsregeling landelijk gebied van LNV hier verbetering in brengen;
- algemeen wordt gesteld dat er kansen kunnen ontstaan voor gecombineerde natuur- en waterinvesteringen door slimme combinaties van geldstromen. Met name het Nationaal Bestuursakkoord Water biedt op dit vlak mogelijkheden voor samenwerking en vorming van nieuwe allianties;
- in het vervolgproces van het NBW hangt er veel vanaf hoe LNV erin slaagt om functies te koppelen en terugwineffecten te concretiseren. Met andere woorden: de 'package deals' die de betrokken partijen verzuimd hebben te sluiten in het convenant, kunnen nu alsnog gaan plaatsvinden. Voor LNV zou het NBW niet het sluitstuk, maar juist het begin van onderhandelingen met andere waterpartijen moeten zijn;
- het NBW is een ambitieus convenant met erg veel procesmatige afspraken. Er zitten in het akkoord veel open einden en er is geen sprake van afdwingbaarheid. Deze openheid biedt enerzijds kansen, maar in combinatie met de gebrekkig vormgegeven *commitments* tussen de partijen, zit hierin ook een groot afbreukrisico voor de uitvoering van het akkoord;
- een ander element dat opvalt bij het NBW is dat tot op heden alleen overheidspartijen het akkoord hebben ondertekend. Maatschappelijke organisaties zijn niet betrokken in het proces. Deze partijen beschikken wel over blokkademacht en het kan zijn dat hier vertraging bij de uitvoering van het NBW uit gaat voortvloeien;
- er liggen voor LNV duidelijke kansen voor gecombineerde water-natuurinvesteringen bij de koploperprojecten uit het NBW. Anders dan bij de andere af-

spraken uit het convenant is hier sprake van concrete projecten, waarvoor ook daadwerkelijk financiële middelen zijn uitgetrokken. LNV kan bij deze projecten natuurwinst behalen als ze ervoor zorgt dat ze er direct bij betrokken raakt;

- een aantal maatregelen uit het project Ruimte voor de Rivier (zoals bijvoorbeeld de aanleg van nevengeulen) biedt goede mogelijkheden voor de combinatie van water- en natuurinvesteringen. Door veiligheids- en natuurfuncties te combineren kan efficiëntiewinst geboekt worden. Bepaalde investeringen hoeven dan slechts éénmaal gedaan hoeven te worden;
- het blijkt dat projecten die dienen voor ruimtereserveringen voor waterbeheer (zoals bijvoorbeeld retentie) goed kunnen samengaan met het creëren van ruimte voor nieuwe natuur. Een coöperatieve houding ten opzichte van en ondersteunend beleid vanuit LNV voor dergelijke projecten is hier op zijn plaats;
- De Vogel- en Habitatrichtlijn leent zich door zijn regionale insteek met een sterke bestuurlijke betrokkenheid én de betrokkenheid van belangengroepen bij uitstek voor het zoeken naar win-win situaties in de uitvoering van concrete projecten. Vervanging van de ene natuurwaarde door de andere (bijvoorbeeld vernatting door het uitgraven van een nevengeul) moet gemitigeerd of gecompenseerd worden op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit vergroot de mogelijkheden voor uitbreiding van het natuurareaal;
- inzetten op een ambitieuze karakterisering van wateren in deelstroomgebieden in het kader van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water draagt niet alleen bij aan de verbetering van de kwaliteit van bestaande natuurgebieden, maar kan ook resulteren in uitbreiding van het areaal natuur in ons land (herschikking functies);
- functiecombinaties bieden in principe grote mogelijkheden voor gecombineerde water- en natuurinvesteringen, maar de complexiteit van de regelgeving en vergunningverlening werkt hierbij vaak remmend;
- het Ministerie van LNV kan verschillende strategieën hanteren bij het realiseren van gecombineerde natuur- en waterinvesteringen. Bij Ruimte voor de Rivier is er eigenlijk alleen ruimte voor LNV-inbreng wanneer zij zelf door het inzetten van eigen middelen wat wil bereiken. Samenwerken en ruilen zijn daarbij de aangewezen strategieën. Dwang, hoewel denkbaar via bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn, is hier geen geschikte strategie. Binnen het NBW-veld is de situatie veel opener en zijn partijen gelijkwaardiger, waardoor LNV ook vrijer kan beschikken over alle vier de middelen.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- LNV dient primair gezamenlijk met andere partijen plannen voor het realiseren van gecombineerde natuur- en waterinvesteringen te ontwikkelen. Alvorens zij verdere acties op dat vlak gaat ondernemen, dient zij eerst haar strategie duidelijker te formuleren. Daarbij kan zij gebruik maken van de conclusies en de aanbevelingen uit deze studie, met name daar waar het gaat om het repertoire aan mogelijke strategieën en rollen dat in deze studie uiteengezet wordt;

- ten aanzien van het proces dat daarbij wordt doorlopen kunnen in principe ook afrekenbare (proces)doelen worden geformuleerd; deze zijn echter kwalitatief van aard zoals voortgang, frequentie, leren, vertrouwen en satisfactie. Belangrijk voor LNV is regie te nemen in de discussie over de wijze waarop gecombineerde natuur- en waterinvesteringen gerealiseerd kunnen worden. LNV dient daarom bijzonder alert te zijn op het proces en de communicatie over dat proces om blokkades door traditionele criticasters te verkomen;
- er is bij andere betrokken partijen zeker bereidheid om samen te werken met LNV bij het realiseren van gecombineerde natuur- en waterinvesteringen. Er moet bij LNV dan wel een verandering komen in de opstelling en de werkwijze van de organisatie en wel op de volgende punten: de (bedrijfs-) cultuur, meer aandacht voor de regionale oplossingen en kansen en het zoeken naar andere en nieuwe partners. LNV dient daarbij niet alleen aandacht te besteden aan andere werkwijzen, maar vooral ook aan een betere beeldvorming over haar handelen;
- het Ministerie van LNV is op het gebied van mogelijke gecombineerde natuur- en waterinvesteringen erg intern georiënteerd en staat weinig open voor nieuwe contacten buiten haar traditionele netwerk. Zij zou veel meer aan moeten sluiten bij private partijen en andere overheidslagen als het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het is van belang dat het Ministerie van LNV openstaat voor nieuwe allianties en coalities met partijen die tot op heden buiten beeld waren;
- EHS-gelden kunnen ook concreet ingezet worden voor waterberging. Daartoe dient het toe te kennen natuurdoeltype zodanig te worden vastgesteld dat het kan bijdragen aan waterberging in het betreffende regionale systeem. Verwerving van de betreffende grond kan dan bijdragen aan het oplossen van de bergingsopgave. Het is van belang om dergelijke investeringen te concentreren in groen-blauwe kruispunten zoals bijvoorbeeld Noordwest Overijssel;
- functiecombinaties bieden in principe grote mogelijkheden voor gecombineerde water- en natuurinvesteringen. Het Ministerie van LNV zou hier een makelaarsrol kunnen vervullen en actief moeten zoeken naar combinaties tussen sectorale belangen. De focus zou daarbij niet alleen op eenvoudig te realiseren kleinschalige oplossingen moeten liggen, maar ook op grootschalige herstructureringsprojecten die de vitaliteit van het platteland in ons land versterken. Te denken valt daarbij aan grootschalige meervoudige functieverandering in bepaalde regio's, zoals bijvoorbeeld het aanleggen van een randmeer langs de Noordoostpolder of langs Wieringen;
- realisatie van waterberging gecombineerd met natuurontwikkeling geeft een grote impuls voor de natte EHS en vooral voor ecologische verbindingen. De reeds geïdentificeerde 'kruispunten' tussen EHS en waterberging zouden tot nieuw (ruimtelijk) beleid moeten leiden. Het is noodzakelijk om te bezien waar LNV, Rijkswaterstaat, de natuurbeheerders en mogelijk ook de provincies kunnen en moeten samenwerken om deze plekken een bijzondere status te geven.

Literatuur

Bakker, Matthé, 2004. Het Nationaal Bestuursakkoord Water, Haags akkoord of kansrijk proces? Afstudeerverslag Unie van Waterschappen, TU Delft, faculteit Techniek, Bestuur en Management sectie Organisatie en Management.

Basisrapportage Ruimte voor de Rivier. Den Haag, september 2002.

Beleidslijn Ruimte voor de Rivier (1996).

Bommel, K.H.M. van, J.R.Hoekstra, L.C.P.M. Stuyt, A.J. Reinhard, D. Boland en A.L. Gerritsen, 2002. Blauwe diensten. LEI Den Haag Rapport 3.02.07.

Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, 1999. *Management in Netwerken*. Utrecht: Lemma.

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld. 1998. *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.

Fontein, W., H. Agricola, A. Gerritsen, J. Luttik, 2003. Groen ontgronden. Realisatie EHS en robuuste verbindingen door middel van ontgroningen voor delfstofwinning – een verkenning van de mogelijkheden. Alterra. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Water, Dienst Weg en Waterbouwkunde. Publicatiereeks Grondstoffen 2003/17.

Goossen, Hasse, Ralph Lasage, Matthijs Hisschemöller, Nicolien van der Gijp: Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten. Riza, Lelystad, mei 2002.

Hisschemöller, M. 1993. *Democratie van problemen. De relatie tussen inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. Amsterdam. Uitgeverij VU.

Kickert, W., E. Klijn en J. Koppenjan (eds.), 1997. *Managing complex networks - Strategies for the public sector*, London.

Klijn, Frans, en Ellis Penning, 2003. Waterberging in natuurgebieden: kom maar op? WL Delft Hydraulics (www.habiforum.nl/smartsite.dws?id=353&project=2).

Ministerie Binnenlandse Zaken. 2001. *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl. Convenanten: Naar goed gebruik*. Den Haag.

Ministerie V&W. 2000. *Anders omgaan met water*. Den Haag.

Ministerie V&W. 2001. *Biedt ruimte voor water ook ruimte voor de natuur? Kansen voor natuurontwikkeling bij ruimtelijke oplossingen voor waterbeheer*. Lelystad. RIZA werkdokument 2001.

Natuur en Milieu. 2003. *'Verbetering waterkwaliteit even belangrijk als bestrijding wateroverlast'*. Utrecht.

Nederland leeft met water, Campagne van gezamenlijke waterbeheerders Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. www.nederlandleeftmetwater.nl/1_nlmw/nlmw.php.

Nota Ruimte voor de Rivier. Den Haag, december 2000.

NRC Handelsblad. *'Waterbeheer nooit door Rijk betalen'*. Dijkgraaf de Graeff over de wateroverlast. 2 juli 2003, p. 2.

Overlegorganen Verkeer en Waterstaat. Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden. *Rapport over het Nationaal Bestuursakkoord Water*. 2003. OWN-2003/15.

Projectbureau Ruimte voor de rivier 1^e Voorgangsrapportage; projectorganisatie 'Ruimte voor de rivier'; 1 juli 2002 – 31 december 2002. Mei 2003.

RIVM, 2003. Natuurbalans 2003. Milieu en Natuurplanbureau, Bilthoven
Waterforum. Ondertekening NBW legt basis voor toekomstig regionaal waterbeleid. www.netserver1.net/waterforum/index.asp?url=/template_a1.asp&que=paginanr=1670.

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewden

Ellenus Venema	Gemeente Arnhem, beleidsmedewerker Integraal Waterbeheer
Willem-Henk Streekstra	LTO Nederland, beleidsmedewerker RO en Water
Joop van Bodegraven	Ministerie van LNV, Directie Natuur, beleidsmedewerker
Joost Buntsma	Ministerie van V&W, Directie Water, beleidsmedewerker
Pierre De Vries	Unie van Waterschappen, beleidsmedewerker
Jan Jaap de Graeff	Directeur Vereniging Natuurmonumenten/ ex-voorzitter Unie van Waterschappen
Gert Hartog	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, beleidsmedewerker
Jan de Haan	Provincie Gelderland, projectleider Ruimte voor de Rivier
Jan Streefkerk	Staatsbosbeheer, hydroloog
Leen de Jong	WNF Nederland, beleidsmedewerker
Willie van Tiggelhoven	Dienst Landelijk Gebied, projectleider NURG
Johan Bakker	Waterschap Rivierenland, directeur Watersystemen
Pascal van de Ring	Idem, medewerker Integraal Waterbeheer
Ton Drost	Idem, coördinator Cluster Integraal Waterbeheer

Bijlage 2 Deelnemerslijst Workshop Waterinvesteringen

Martien van Bavel

martien.vanbavel@wur.nl

LEI

Postbus 29703

2505 LS Den Haag

Guus Beugelink

guus.beugelink@rivm.nl

RIVM

Postbus 1, 3720 BA Bilthoven.

Joop van Bodegraven

j.bodegraven@minlnv.nl

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Directie Natuurbeheer

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

Jasper Dalhuisen

j.m.dalhuisen@minlnv.nl

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Directie Natuurbeheer

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

Willemijn Dicke

w.dicke@tbm.tudelft.nl

TBM TUDelft

Postbus 5015

2600 GA Delft

Bert Enserink

b.enserink@tbm.tudelft.nl

TBM TUDelft

Postbus 5015

2600 GA Delft

Ernst Gloudemans

Hoogheemraadschap van Delfland
Postbus 3061
2601 DB Delft

Jan de Haan

Provincie Gelderland
Projectleider Ruimte voor de Rivier.
Postbus 9090
6800 GX ARNHEM

Gert Hartog

Projectleider Integraal Waterbeheer
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
District West
Postbus 850
1440 AW Purmerend

Dille Kamps

d.p.kamps@tbm.tudelft.nl
TBM TUDelft
Postbus 5015
2600 GA Delft

Cees Kwakernaak

ceesc.kwakernaak@wur.nl
Alterra
Postbus 47
6700 AA Wageningen

Bert Pijpers

bpijpers@uvw.nl
tel: 070 351 97 51
Unie van Waterschappen
Postbus 93218
2509 Den Haag

Roel Posthoorn

Vereniging Natuurmonumenten
Postbus 9955
1243 ZS 's-Graveland
035-6559731 of 06 29036868

Linda Puister-Jansen

linda.puister@wur.nl

LEI

Postbus 35

6700AA Wageningen

Theo Vogelzang

theo.vogelzang@wur.nl

LEI

Postbus 29703

2505 LS Den Haag

Bijlage 3 Programma Workshop Waterinvesteringen

Group Decision Room Faculteit Techniek, Bestuur en Management, TU Delft
09.12.2003
GDR 2, TBM Jaffalaan 5, Delft

Vanaf 12.30	Ontvangst, zaal open
13.00	Welkom
13.05	Programma en introductieronde
13.25	Uitleg over gdr
13.30	E-stellingenoorlog als opwarmer
13.45	Het water-natuur netwerk in kaart 1) aanvullen van actorenlijst 2) scoren op twee schalen 3) discussie over uitkomsten - modeling
14.15	Mondelinge toelichting op zeven thema's uit het tussenrapport en de problemen en kansen voor het realiseren van natuur in de praktijk
14.20	E-discussie: Zeven emmers water halen: Problemen uitdiepen en oplossingen bedenken voor het in de praktijk realiseren van nieuwe natuur
15.00	Pauze
15.20	Brainstorm over de mogelijkheden en initiatieven van derden en de steun die LNV daarbij zou kunnen/moeten geven
15.50	Prioriteren van interessante opties/voorstellen/oplossings-richtingen om concreet mee aan de slag te gaan en de mogelijke bijdrage van LNV daaraan.

16.00	Discussie over concretiseren van opties
16.40	E-brainstorm: suggestie-lijstje korte termijn : LNV EN ANDEREN
16.45	E-brainstorm: suggestie-lijstje lange termijn : LNV EN ANDEREN
16.50	Inventarisatie leermomenten en evaluatie
17.00	Borrel